ALMA MATER STUDIORUM – UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Scuola di Scienze Politiche

Corso di Laurea Magistrale in
Sociologia e Servizio Sociale

Tesi di Laurea in
Sociologia delle Migrazioni

Con-vivere con il terremoto.
Il sisma dell'Appennino centrale e la soluzione-container nelle Regioni Umbria e Marche

RELATORE
Maurizio Bergamaschi

CANDIDATA
Claudia Della Valle

CORRELATORE
Davide Olori

IV Appello
Anno Accademico 2016/2017

Indice

Introduzione......**5**
1. Il disastro: mondo accademico, opinione pubblica, produzione legislativa......**9**
1.1 Complessità terminologica e nascita della *Disaster Research*......9
1.2 Processi *bottom-up*: il panorama italiano e la strutturazione di un organismo per le emergenze......14
1.3 Un fenomeno complesso e multidimensionale......21
2. Il sisma dell'Appennino centrale: un terremoto durato cinque mesi......**24**
2.1 Il primo sisma e l'attivazione della macchina istituzionale......24
2.2 Tutto daccapo: gli eventi di ottobre 2016 e gennaio 2017......29
2.3 Fotografie dal territorio 33
2.3.1 Caratteristiche geomorfologiche e territoriali......33
2.3.2 Caratteristiche demografiche......35
2.3.3 Patrimonio immobiliare e danneggiamenti......36
2.3.4 Tessuto economico......40
2.3.5 Tessuto culturale ed attività turistica......42
3. L'emergenza abitativa......**45**
3.1 *Sheltering* e *housing*. Il diritto alla casa nel post-disastro......45
3.2 Excursus storico: risposte altalenanti e contraddittorie......51
3.3 Il sisma dell'Appennino centrale: meccanismi di allontanamento dai luoghi terremotati......59
3.4 Pianificare la strategia abitativa......65
4. I moduli abitativi collettivi (MAC)......**67**
4.1 Una risposta abitativa nei luoghi di origine......67
4.2 Le procedure di approvvigionamento: il carattere d'urgenza......72
4.3 Struttura del campo di accoglienza e descrizione dei container......77
4.4 Le aree MAC......80
4.4.1 Urbanizzazioni e impatto territoriale......93

4.5 L'assegnazione del posto letto....95
4.6 Abitare i moduli collettivi....97
5. Il mondo rurale....101
5.1 L'emergenza abitativa: la fornitura dei MAPRE....101
5.1.1 Aumento del fabbisogno ed estensione della fornitura....105
5.2 Tipologie dimensionali....107
5.3 Assicurare la continuità produttiva: la fornitura dei moduli-tunnel....111
5.4 Tipologie delle strutture produttive temporanee....114
5.5 Installazione dei MAPRE e delocalizzazione delle strutture produttive....119
5.5.1 L'ordinanza commissariale 5/2016....121
5.6 La gestione dell'emergenza nelle Regioni Umbria e Marche....124
5.6.1 L'Agenzia Forestale Regionale....125
5.6.2 Il Consorzio di Bonifica delle Marche....131
5.7 Il lavoro sul campo....136
5.7.1 La dimensione abitativa....136
5.7.2 La dimensione produttiva....140
5.7.3 Misure di assistenza (non) per tutti....142
Conclusioni....144
Riferimenti bibliografici....148
Appendice: Bandi di gara....160

Introduzione

Questo elaborato si propone di studiare due tipologie abitative offerte alla popolazione nei territori delle Regioni Umbria e Marche nel corso della fase emergenziale attivatasi dal 24 agosto 2016. Da quella data, infatti, un'intensa sequenza sismica colpisce l'Appennino centrale, causando distruzione materiale, vittime e molti sfollati. A partire dalla convinzione che un evento disastroso non è mai da considerarsi esclusivamente in termini di impatto naturale ma va studiato in relazione all'intero sistema sociale (Hewitt, 1995), il tema dell'abitare costituisce un nodo problematico nella gestione del post-sisma: proprio dalla dislocazione fisica, gli individui e le famiglie tendono a re-immaginare la propria condizione dopo la crisi e definire le proprie traiettorie di vita (Emidio di Treviri, 2018).

Questo lavoro di tesi si sviluppa in modo trasversale rispetto al progetto di ricerca "Emidio di Treviri", nato nel dicembre 2016 da una *Call for Research* lanciata dalle Brigate di Solidarietà Attiva, associazione nazionale che interviene in contesti d'emergenza promuovendo solidarietà dal basso e autogestione, a cui hanno aderito una pluralità di soggetti, eterogenei per provenienza e formazione, dando vita ad un progetto interdisciplinare di ricerca collettiva.

Le motivazioni che mi hanno spinto ad approfondire questo tema hanno una natura strettamente personale, ciò che Giovanni Semi (2009) definisce «ragioni extrascientifiche» ossia «tutte quelle motivazioni che hanno a che fare con la biografia di ciascuno di noi, con la nostra storia passata e personale e che ci portano a volerne dare un senso più compiuto ed approfondito attraverso la ricerca» (p. 16): da un lato, l'interesse nello studio del disastro e del post-disastro in un territorio, quello italiano e ancora di più del centro Italia, coinvolto ciclicamente da eventi di questo genere; dall'altro una vicinanza particolare, data la mia provenienza, ai territori drammaticamente colpiti dagli eventi sismici del 2016 e 2017, che mi ha permesso di vivere il sisma e la fase emergenziale in prima persona, vedendo coinvolti parenti, amici o semplicemente miei concittadini. Ho quindi deciso di intraprendere questo percorso di

ricerca, cosciente delle difficoltà legate tanto alla rapida evoluzione del fenomeno, che rende quindi difficile "fotografare" la situazione in un determinato momento, quanto alla carenza di materiale sul sisma e sulle sue conseguenze, in ragione della vicinanza temporale dell'evento (si pensi, ad esempio, che al momento della scrittura la fase dell'emergenza ancora non è conclusa).

L'obiettivo di questa tesi è quello di approfondire i Moduli Abitativi Collettivi (MAC) ed i Moduli Abitativi Provvisori Rurali Emergenziali (MAPRE), due tipologie dell'abitare che si pongono in controtendenza rispetto alle principali strategie messe in atto dal governo e dal Dipartimento della Protezione Civile nel corso dell'emergenza, tese principalmente ad allontanare la popolazione dai luoghi terremotati. Al contrario le due opzioni qui analizzate, sebbene previste in momenti diversi per adempiere a funzioni distinte, nascono dall'esigenza di permanere nei luoghi di origine. Lo stesso titolo dell'elaborato "Con-vivere con il terremoto" richiama proprio la necessità della popolazione di restare nei luoghi terremotati e di imparare a coesistere con gli eventi disastrosi che appartengono alla storia, passata, presente e futura, di questi territori.

Con l'intento di fornire una lettura del fenomeno che tenesse quanto possibile in considerazione tutte le dimensioni di cui esso si caratterizza, si è scelto di procedere all'analisi su tre livelli. Il primo è quello istituzionale: sono stati intervistati alcuni esponenti delle autorità regionali e locali al fine di ricostruire il processo politico e decisionale alla base delle due soluzioni abitative qui analizzate. Ad esempio Alfiero Moretti, Dirigente *ad interim* del Servizio Organizzazione e Sviluppo del Sistema di Protezione Civile della Regione Umbria; Roberto Luciani, Dirigente della Posizione di Funzione Competitività e sviluppo dell'impresa agricola della Regione Marche; Giuseppe Salvucci, dipendente dell'Ufficio Ambiente, Manutenzione e Lavori Pubblici del Comune di Camerino (MC); Alessandro Gentilucci, Debora Speziani, Francesco Leoni, Giuliano Pazzaglini, Rosa Piermattei, Mario Baroni, Sindaci dei Comuni di Pieve Torina (MC), Caldarola (MC), Roccafluvione (AP), Visso (MC), San Severino Marche (MC) e Muccia (MC).

Il secondo livello indagato include tutti coloro che sono attivamente coinvolti nella gestione ordinaria e nell'organizzazione di tali opzioni abitative, ma che non concorrono ad una loro definizione. Le interviste sono state rivolte agli assistenti sociali dei comuni

ove sono stati installati i MAC, nello specifico Norcia e Cascia (PG), Camerino e Tolentino (MC), nonché ai tecnici e rappresentati delle associazioni professionali di categoria, tanto umbre quanto marchigiane: Coldiretti, Confederazione Italiana Agricoltori (CIA) e Confagricoltura.

L'indagine infine non può prescindere dalla testimonianza degli attori protagonisti del processo emergenziale, ossia la popolazione residente nei MAC e nei MAPRE. In questo caso si è scelto di procedere con la metodologia etnografica. L'apporto di chi vive in prima persona il dramma del sisma, le cui parole spesso vengono riportate in quest'elaborato con l'utilizzo di nomi di fantasia, e che sperimenta sulla propria pelle il caos della gestione post-disastro, si è rivelato fondamentale per avere una piena comprensione del fenomeno che, per sua natura, è complesso e multidimensionale (Ligi, 2009; Mela, Mugnano, Olori, 2017).

Il primo capitolo ha l'obiettivo di inserire il lavoro all'interno di un quadro teorico di riferimento: si descrive la nascita della sociologia dei disastri, individuandone le tappe principali, dapprima negli Stati Uniti d'America ed in seguito in Italia, alla quale si accompagna la strutturazione di un organismo per le emergenze, l'attuale Dipartimento della Protezione Civile.

Il secondo capitolo, a partire dalla ricostruzione degli eventi sismici che hanno colpito l'Appennino centrale, illustra le risposte istituzionali susseguitesi dal 24 agosto 2016 e le specificità di questi territori, fornendo delle "fotografie" che possano aiutare ad inquadrare il fenomeno nella sua peculiarità territoriale.

Il terzo capitolo si focalizza sull'emergenza abitativa: dopo aver evidenziato che l'alloggio post-disastro rappresenta un diritto per la popolazione colpita, si descrivono le soluzioni abitative impiegate per far fronte ai disastri che hanno interessato l'Italia a partire dalla sua unità nazionale per concludere con la trattazione delle misure di assistenza individuate a seguito del sisma dell'Appennino centrale del 2016 e 2017.

La parte di ricerca empirica è suddivisa in due capitoli nei quali vengono approfondite le opzioni del MAC e del MAPRE: entrambi sono strutturati in una prima parte che tenta di ricostruire le motivazioni e le procedure di approvvigionamento dei moduli; una centrale nella quale vengono descritte le strutture di emergenza e la loro installazione nei territori colpiti dal sisma ed infine una parte finale che contiene

l'analisi qualitativa delle soluzioni offerte, evidenziando le criticità emerse nel corso del lavoro sul campo.

In particolare, il quarto capitolo si pone come obiettivo quello di approfondire la soluzione dei MAC, previsti quale unica risposta abitativa nella terra di origine. A partire dalle motivazioni che sottostanno all'installazione di queste strutture, vengono esaminate le procedure di fornitura e noleggio dei container nonché descritte le modalità di allestimento delle aree di accoglienza. In seguito si analizzano nel dettaglio i campi MAC installati in nove comuni delle Regioni Umbria e Marche ed infine si presentano i risultati del lavoro di ricerca sul campo.

Il quinto ed ultimo capitolo si propone di approfondire la situazione emergenziale del mondo rurale, tentando di conciliare l'analisi delle due dimensioni, intrinsecamente legate, che caratterizzano questa realtà: quella abitativa e quella produttiva. Dopo un iniziale studio delle procedure di approvvigionamento, delle caratteristiche dei moduli e delle modalità di installazione, l'analisi si focalizza sulla gestione dell'emergenza nelle Regioni Umbria e Marche, individuando le strategie adottate nei territori di rispettiva competenza e gli attori chiamati ad intervenire in un simile processo. L'ultimo paragrafo illustra i risultati del lavoro sul campo, mettendo in evidenza le problematiche emerse nell'utilizzo dei MAPRE e delle strutture produttive temporanee.

Le conclusioni, infine, individuando i caratteri che accomunano le due forme dell'abitare oggetto di questo elaborato, contengono una riflessione circa l'inadeguatezza delle misure di assistenza previste le quali sembrano mancare della dimensione della confortevolezza quindi ricondursi maggiormente alle tipologie abitative che caratterizzano lo *sheltering* piuttosto che l'*housing*.

1. Il disastro: mondo accademico, opinione pubblica, produzione legislativa

1.1 Complessità terminologica e nascita della *Disaster Research*

La letteratura scientifica riconosce due macro categorie di disastri: quelli tecnologici e quelli naturali. Ai fini di questo elaborato sono presi in considerazione i disastri naturali, che a loro volta possono essere distinti in sei sotto-categorie: geologici (terremoti, attività vulcaniche); idrogeologici (alluvioni, frane, inondazioni); meteorologici (tempeste, temperature elevate, nebbia); climatici (siccità, incendi, ritiro dei ghiacciai); biologici (epidemie, infestazioni di insetti); extraterrestri (impatto di elementi presenti nello spazio) (Guha-Sapir, Hoyois, Below, 2016).

Sebbene negli ultimi anni l'attenzione al tema dei disastri sia cresciuta notevolmente e si siano sviluppati degli approcci di studio specifici, sia dal punto di vista delle discipline mediche e delle scienze naturali ma anche delle scienze sociali, la questione di cosa si debba intendere per disastro e a quali eventi fisici, ecologici e sociali ci si debba riferire, risulta ancora difficile da chiarire. Il fatto che questo problema non sia stato ancora del tutto risolto, come afferma l'antropologo Gianluca Ligi (2009), «la dice lunga sulla complessità del tema». Gli eventi catastrofici, infatti, «possono essere più facilmente riconosciuti che definiti. Un conto è sentire il disastro, saperlo riconoscere quando vi si è coinvolti, ben altro conto è invece darne una definizione scientifica esauriente, efficace e non ambigua» (p.7). La motivazione di questa difficoltà va rintracciata nella compresenza nell'evento disastroso di due dimensioni, l'una oggettiva e l'altra soggettiva: da un lato la variabilità esterna, in quanto esso può scaturire da una vasta gamma di fenomeni oggettivi che producono impatti fisici molto diversi tra loro; dall'altro la sua complessità interna, che fa sì che il disastro, coinvolgendo ed influenzando i processi interni alla struttura sociale e alle sue relazioni con l'ambiente, si configuri come un evento totalizzante (Oliver-Smith, Hoffman, 1999).

Una prima classe di nozioni di disastro, ampiamente utilizzata anche nella produzione giornalistica, è formulata nell'ambito delle scienze fisiche, geologiche ed ingegneristiche che tendono ad identificare l'evento a partire dall'analisi delle sue

caratteristiche fisiche e pongono enfasi sugli effetti e sui danni nei confronti di cose e persone. Il disastro viene quindi considerato come un evento grave, improvviso ed imprevisto, misurato attraverso parametri quantitativi, come le scale di magnitudo o le stime sul tipo e l'estensione dei danni, e rispetto al quale l'intervento dell'uomo è circoscritto all'azione sulle condizioni pre-impatto: si tratta di migliorare i modelli esplicativi geofisici, gli strumenti di rilevamento oppure le carte di zonazione del pericolo sismico. Pur essendo indispensabile, questo approccio, di stampo tecnocentrico, mostra dei profondi limiti, soprattutto nella comprensione della natura e degli effetti dell'evento catastrofico. In particolare ciò che risulta difficile da spiegare è la motivazione per cui due fenomeni caratterizzati dalla stessa intensità e da variabili fisiche simili non producono gli stessi effetti in territori e sistemi differenti: ossia perché non esiste mai «un rapporto lineare, di proporzionalità diretta, fra intensità dell'impatto e gravità del danno» (Ligi, 2009, p. 14). A partire da questa riflessione si sono sviluppate quell'insieme di nozioni socio-antropologiche che, ponendo al centro dell'analisi il fenomeno sociale e non più meramente l'evento fisico, distinguono tra l'agente distruttivo ed il disastro, capace di «produrre la percezione di una duratura e sostanziale frattura dell'ordine sociale, della routine, delle condizioni materiali e del senso di sicurezza propri di "comunità" di estensione variabile, talvolta persino coincidenti con il globo» (Saitta, 2015a, p. 9). Intendere il disastro in questi termini permette di allontanare l'idea secondo cui si tratti di un evento caratterizzato da fatalità ineluttabile, frutto di casualità naturali o tragici errori umani, per lasciare spazio all'interpretazione del disastro come un processo complesso, che non coinvolge passivamente gli individui ma che viene in qualche modo posto in essere attivamente, costruito socialmente, mediante pratiche e processi di interazione sociale che si svolgono su scala individuale, familiare, comunitaria ed istituzionale (Ligi, 2009).

Alla luce di tutto questo, la definizione comunemente condivisa tra gli scienziati sociali risulta essere quella formulata da Enrico L. Quarantelli e Dennis Wenger, contenuta nel Nuovo Dizionario di Sociologia (De Marchi, Ellena, Catarinussi, 1987), secondo la quale:

> I disastri sono eventi sociali, osservabili nel tempo e nello spazio, in cui entità sociali (dalle società fino a subunità minori come le comunità) subiscono uno sconvolgimento delle loro attività sociali quotidiane, come risultato di un impatto effettivo o di una percezione di minaccia a causa dell'apparire relativamente improvviso di agenti naturali e/o tecnologici, che non possono essere controllati direttamente e completamente dalla conoscenza sociale esistente. Pertanto un terremoto o un'esplosione chimica non possono essere considerati disastri, dal punto di vista sociologico, se non accompagnati da tutte le caratteristiche suddette (p. 675).

La formulazione delle nozioni socio-antropologiche di disastro ed il superamento del paradigma tecnocentrico sono frutto di un lungo processo scientifico interdisciplinare, il cui inizio può essere ricondotto all'opera di Samuel Henry Prince intitolata *Catastrophe and Social Change. Based upon a Sociologic study of the Halifax Disaster*, pubblicata nel 1920*:* si tratta del primo studio empirico di un fenomeno catastrofico, l'esplosione di una nave presso il porto della cittadina canadese Halifax, a partire da una prospettiva socio-culturale (Ligi, 2009). La portata avanguardista di questo lavoro va rintracciata oltre che nella centralità del rapporto tra mutamento sociale e catastrofe, anche nell'utilizzo di tecniche d'indagine qualitative, in particolare etnografiche (Olori, 2015).

I numerosi studi che si sono succeduti negli anni, tuttavia, se da un lato hanno offerto importanti contributi circa le capacità delle società di mitigare gli effetti dei disastri, dall'altro hanno trascurato alcuni importanti aspetti della riflessione sociologica (Ercole, 2013). In ogni modo è bene ricordare, come afferma Barbara Lucini (2017), che *«*la relazione tra sociologia e disastri è molto forte in quanto, ogni disastro sia esso causato da agenti fisici e naturali […] o derivanti da cause umane […] rappresenta uno spaccato della vita della comunità, della società e del luogo colpito*»* (p.43).

Come disciplina autonoma che studia la complessa relazione tra società ed eventi estremi (Mela, Mugnano, Olori, 2017), la sociologia dei disastri risulta inizialmente fortemente applicata e frammentata. I primi studi sulla risposta della popolazione alle emergenze si hanno negli Stati Uniti a partire dal secondo dopoguerra, commissionati da istituzioni federali, in particolare militari, che avevano un forte interesse per le raccomandazioni applicative che sarebbero emerse dalle ricerche. Il vincolo con la committenza, orientata ad approfondire specifici aspetti del disastro, può considerarsi centrale nell'aver determinato tanto la frammentarietà della disciplina, almeno nella sua

fase iniziale, quanto la limitata influenza reciproca tra la ricerca sul campo e la riflessione sociologica (Ercole, 2013).

Sebbene la fondazione nel 1963 del *Disaster Research Center* (DRC) da parte di Enrico L. Quarantelli, Russel R. Dynes e J. Eugene Haas abbia dato un forte impulso alla ricerca scientifica sul tema, solamente nel 1970, con l'elaborazione da parte dello stesso Quarantelli del concetto di *consensus crisis* si è assistito alla rottura di ciò che Claude Gilbert definisce *war pattern approach*, ossia il modello dell'approccio bellico: non solo un cambiamento nella comune interpretazione del disastro ma anche, e soprattutto, un nuovo modo di studiare l'evento che ponga alla base dell'analisi le comunità colpite e non più l'agente distruttivo esterno. Venuta meno la relazione meccanica vincolante tra i due elementi, quest'ultimo non è più considerato come causa del disastro ma come acceleratore di tutta quella serie di comportamenti di crisi direttamente correlati al sistema sociale (Gilbert, 1995).

Nel corso degli anni gli studiosi statunitensi, acquistando solidità e progressiva autonomia accademica, hanno esteso l'ambito di ricerca oltre il momento emergenziale (Mela *et al.*, 2017) ed implementato strategie di internazionalizzazione tese ad incentivare la ricerca comparativa. Di conseguenza anche in Europa si sono moltiplicati i centri di ricerca sui disastri, con la conseguente creazione di *network* di ricercatori in Francia, Inghilterra, Germania ed Italia (*Id*., 2016).

La sociologia dei disastri ha ampliato progressivamente il suo campo di studio: dall'attenzione iniziale ai comportamenti collettivi in caso di emergenza, si è arrivati ad includere nell'analisi le intere comunità colpite, oltre alle vittime, i territori non direttamente coinvolti unitamente a quelli danneggiati e le condizioni sia precedenti che conseguenti l'impatto dell'evento catastrofico (Emidio di Treviri, 2018). Il disastro viene considerato sempre più come socialmente definito: per la sua comprensione risulta centrale quindi «esaminare la relazione tra discorso, ideologia e pratica» (Hewitt, 1995, p. 318) tenendo debitamente conto delle circostanze antecedenti l'evento che vanno a configurare le società, il suo rapporto con l'ambiente e con la dimensione politica (*Ivi*). Occorre ripensare all'evento catastrofico non più in termini di eccezionalità bensì come un fenomeno complesso appartenente alle normali dinamiche del mondo sociale (Quarantelli, 1989); non più come un'esperienza isolata che colpisce una comunità ma

come il risultato o la conseguenza sociale dello sconvolgimento delle relazioni umane (Gilbert, 1995).

Il *focus* d'analisi viene quindi spostato, sul finire degli anni Settanta, dal concetto di crisi post-disastro a quello di vulnerabilità: le catastrofi divengono il risultato di processi storici e sociali più radicati, l'esito di meccanismi di sviluppo differenziati che, ben prima dell'impatto di un agente distruttivo, «incrementavano le ineguaglianze e producevano varie forme di vulnerabilità» (Benadusi, 2015, p. 5). Le conseguenze dell'evento disastroso risultano quindi già potenzialmente inscritte nel sistema colpito, nascoste come «pericolosi nemici invisibili in particolari aspetti della struttura sociale» (Ligi, 2009, p.18).

Il tema della vulnerabilità, sebbene sia stato affrontato in modo piuttosto eterogeneo nella *Disaster Research*, può essere ricondotto a due interpretazioni maggioritarie: la prima prospettiva focalizza l'attenzione sulla situazione precedente l'evento disastroso, considerandone gli effetti come il riflesso di vulnerabilità sociali preesistenti frutto di disuguaglianze materiali, sociali, economiche e politiche; la seconda prospettiva invece considera la vulnerabilità come il risultato dell'evento stesso, a seguito di processi ineguali di implementazione delle politiche pubbliche, disintegrazione sociale, frammentazione delle comunità e rottura delle reti (Olori, 2015).

Esiste infine un'interpretazione che, coniugando e superando le precedenti, va a delineare il concetto di vulnerabilità globale: si tratta di un sistema dinamico che scaturisce dell'interazione di una serie di fattori, interni ed esterni, correlati alla dimensione naturale, fisica, economica, sociale, politica, tecnica, ideologica, culturale, educativa, ecologica ed istituzionale, che convergono in una comunità particolare e concorrono alla sua incapacità di far fronte adeguatamente al disastro. Quest'ultimo infatti risulta come il prodotto di una convergenza, in un determinato tempo e luogo, di due fattori distinti ma intimamente connessi: la vulnerabilità, nell'accezione sopra delineata, ed il rischio, inteso come qualsiasi fenomeno di origine naturale o derivante dall'azione umana che comporta un cambiamento nell'ambiente di una determinata comunità, vulnerabile ad esso (Wilches-Chaux, 1993). In quest'accezione la vulnerabilità va considerata come una situazione dinamica definita dalla relazione tra soggetti, comunità, istituzioni e territorio e, unitamente al rischio, risulta essere il

prodotto «dell'interazione tra la struttura socioeconomica, le trasformazioni politiche e le culture locali che hanno luogo in modo multi-scalare prima durante e dopo un disastro: dalla macrostruttura fino alla vita quotidiana dei soggetti, coloro i quali vivono esperienze di crisi sovrapposte e attorcigliate» (Olori, 2015, p. 113). La riduzione della vulnerabilità alle catastrofi dipende dallo sforzo di comprendere i fattori in grado di determinarla, che vanno oltre le caratteristiche naturali delle zone colpite e non possono essere appiattite alle sole risposte sociali successive all'evento (Benadusi, 2015).

Gli studi sul tema della vulnerabilità sembrano aver messo in luce quegli aspetti che consentono di rispondere ad un quesito fondamentale, parzialmente responsabile del fallimento del paradigma tecnocentrico e che Gianluca Ligi (2009) postula in questi termini: «perché, ad esempio, il terremoto dell'Irpinia ha causato migliaia di morti, contrariamente a quanto avvenuto in California per sismi di magnitudo simile?» (p.14).

1.2 Processi *bottom-up*: il panorama italiano e la strutturazione di un organismo per le emergenze

Nel panorama italiano i primi studi delle scienze sociali sul tema dei disastri appaiono piuttosto tardivamente. A differenza di quanto avvenuto negli Stati Uniti, in cui la spinta alla ricerca proveniva dall'ambiente militare, «in Italia il forte dibattito politico, sociale ed istituzionale è stato il fattore trainante di un simile cambiamento» (Mela *et al*., 2016, p.8). L'adozione di una nuova prospettiva da parte della popolazione nei confronti dei disastri e la richiesta sempre più accentuata di informazione e partecipazione emergono con il venir meno della fiducia nei risultati della tecnologia e nella capacità dell'uomo di controllarla. Aumentano le richieste di azioni volte a prevenire il disastro, o per lo meno a mitigarne gli effetti; si passa da un atteggiamento di riconoscenza nei confronti dello Stato per l'assistenza alla popolazione colpita, alla richiesta di interventi risarcitori per il danno subito; lo Stato viene considerato responsabile per non aver messo in sicurezza il territorio o gestito adeguatamente la fase di emergenza.

I disastri non sono più visti come una disfunzione del sistema sociale, bensì come questioni legate al potere: la difficoltà dell'apparato pubblico di intervenire sulle vulnerabilità, di disciplinare il problema, di realizzare interventi adeguati tanto nella

fase dell'emergenza quanto della ricostruzione ha dato origine a gruppi di pressione e movimenti sociali. Il legame tra percezione sociale dei disastri e trasformazioni sociali è molto forte: spesso infatti l'impatto di un evento catastrofico, oltre a dar vita alla formazione di un'opinione pubblica e di una comunità di esperti, è seguito dalla produzione di risposte istituzionali (Ercole, 2013).

Nel panorama italiano, il soccorso delle popolazioni colpite dai disastri non è stato, per lungo tempo, compito prioritario dello Stato: riconducibili al concetto di generosità pubblica, gli interventi di soccorso ricadevano sull'Esercito e sulle Forze dell'Ordine, all'interno di un quadro legislativo frammentario e poco organico. L'iter di gestione delle emergenze, estremamente rigido e codificato, aveva inizio soltanto nel momento in cui la notizia arrivava ufficialmente sul tavolo del Presidente del Consiglio, anche dopo ore, giorni o settimane dall'evento (Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, n.d.).

Solamente in seguito al terremoto di Messina del 1908 viene introdotta la classificazione antisismica del territorio ed emanata, con Regio Decreto Legge 2 settembre 1919 n. 1915, la prima normativa antisismica: per la prima volta è responsabilità dello Stato, in particolare del Ministero dei Lavori Pubblici, occuparsi della direzione e del coordinamento degli interventi in caso di terremoti. L'inadeguatezza della struttura dei soccorsi prevista dalla normativa, correlata dalla mancanza di coordinamento sul territorio, è messa in luce tanto dall'alluvione di Firenze del 1966 quanto dal terremoto della Valle del Belice del 1968 (Ercole, 2013). Nel primo caso, infatti, l'assenza di una rete di monitoraggio non permise di preannunciare l'esondazione del fiume che colpì di sorpresa la popolazione; inoltre gli interventi di soccorso, nei primi giorni messi in atto quasi esclusivamente dai volontari ed in modo del tutto spontaneo, furono coordinati dal governo solamente sei giorni dopo l'evento. Anche il terremoto del Belice ha fatto emergere il fallimento nella gestione dell'emergenza, soprattutto a causa della mancanza di coordinamento sul luogo (*Ivi*).

Sebbene sull'onda del clima di rinnovamento post conflitto mondiale siano stati avanzati dei tentativi di riforma della normativa, solamente il verificarsi di questi eventi ha aperto la strada alla predisposizione ed all'approvazione di nuovi strumenti legislativi (Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, n.d.).

Inoltre le massicce mobilitazioni di volontari, l'assenza di aiuti umanitari e gli scandali della ricostruzione, unitamente alle immagini dei due disastri, sono trasmessi per la prima volta in diretta TV, inducendo l'opinione pubblica nonché alcuni esponenti del mondo politico a considerare la necessità di porre al centro la fase post-disastro e di superare la concezione fatalista dell'evento, prevalente fino a quel momento.

Si intensifica il dibattito sull'emergenza, non solo negli ambienti politici istituzionali ma anche tra quelli scientifici ed accademici: negli stessi anni la *Disaster Research* stava emergendo nel contesto internazionale come disciplina autonoma e le scienze sociali si stavano affermando nella scena italiana (Mela *et al*., 2016). In questo scenario, e con l'obiettivo di organizzare razionalmente gli interventi di allerta e di soccorso dopo i fallimenti registrati, è emanata la legge 8 dicembre 1970 n. 996: la direzione ed il coordinamento passano al Ministero dell'Interno, è prevista la nomina di un commissario per le emergenze che, sul luogo del disastro, ha il compito di dirigere e coordinare i soccorsi, si riconosce l'attività del volontariato e viene istituito il Comitato Interministeriale della Protezione Civile. Nonostante le novità introdotte, l'attenzione rimane centrata sul momento emergenziale, disciplinando solamente il soccorso da mettere in campo a seguito di calamità naturali o catastrofi (Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, n.d.).

Tuttavia la legge rimane inoperante per 11 anni a causa della mancata approvazione del regolamento di esecuzione, «quasi a dimostrazione che l'attenzione del decisore si attenua con l'allontanarsi dell'evento catastrofico» (Ercole, 2013, p. 111).

Solamente dopo gli eventi sismici che colpiscono i territori del Friuli (1976) e dell'Irpinia (1980), provocando rispettivamente 976 e 2570 vittime, e durante i quali il sistema dei soccorsi mostra tutti i suoi limiti, si è arrivati ad una svolta tanto in ambito legislativo, con l'approvazione nel 1981 del regolamento di esecuzione della legge in materia di Protezione Civile che, per la prima volta, sottolinea la necessità di prevenire gli eventi calamitosi attraverso lo studio e l'individuazione delle loro cause (*Ivi*), quanto in ambito accademico. Il terremoto friulano infatti ha dato un forte impulso alla ricerca italiana sul tema dei disastri, ponendo il problema «della conoscenza della risposta sociale – persone, gruppi, istituzioni – ad un evento catastrofico» (Cattarinussi, Tellia, 1978, p. 236).

In un processo di progressiva strutturazione, la disciplina è passata dall'indagare gli stravolgimenti della popolazione ed il comportamento sociale dopo l'evento all'analizzare temi quali la vulnerabilità, la gestione del rischio, la comunicazione ed il ruolo delle istituzioni. Vengono inoltre istituiti il Centro per lo studio dei disastri dell'Università della Calabria ed il Dipartimento di Sociologia dei disastri presso l'Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia (ISIG). Prendono corpo numerose ricerche ad opera di istituzioni accademiche, politiche e sociali, talvolta organizzate in centri di ricerca regionali, nazionali e transnazionali (Mela *et al*., 2017). Per le scienze sociali italiane l'esperienza in Friuli costituisce il momento più rappresentativo: a partire dal disastro gli studiosi sono coinvolti in un processo sociale complesso, in stretta relazione con gli attori locali, con esiti di efficacia difficilmente riscontrabili nel nostro Paese (*Id*., 2016).

La crescente attenzione sociale ed accademica al tema dei disastri, anche a seguito degli eventi catastrofici che negli ultimi due decenni si sono verificati sempre più con una certa periodicità, ha portato allo sviluppo di un ampio dibattito sulle emergenze, sul ruolo degli attori politici e della società civile in generale. La comunità scientifica internazionale è ormai concorde sulla necessità di assumere una prospettiva di analisi che tenga in considerazione l'intero ciclo del disastro: risultano centrali tanto la fase pre-disastro, caratterizzata da azioni di mitigazione e prevenzione, quanto quella post-disastro, all'interno della quale si collocano i processi di risposta e ricostruzione (*Id.*, 2017). Quest'attenzione crescente si riflette anche nella produzione legislativa italiana in tema di normativa antisismica: con l'istituzione nel 1982 del Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, si comincia a parlare di prevenzione degli eventi calamitosi attraverso l'individuazione e lo studio delle loro cause. La protezione civile diviene compito primario dello Stato, la cui responsabilità ha a che fare con quattro temi fondamentali: previsione, prevenzione, soccorso e ripristino della normalità (Dipartimento della Protezione Civile, n.d).

Una profonda riorganizzazione istituzionale avviene dieci anni dopo, con l'emanazione della legge 24 febbraio 1992 n. 225 che sancisce la nascita del Servizio Nazionale della Protezione Civile: l'obiettivo è dotare il Paese di un organismo permanente capace di occuparsi del coordinamento delle azioni e delle risorse nazionali

per assicurare assistenza alla popolazione di caso di emergenza. L'idea fondativa del nuovo organismo va rintracciata nel principio di sussidiarietà che in quegli anni inizia ad essere un aspetto costante nelle politiche nazionali ed europee (Ercole, 2013).

In caso di emergenza la prima risposta all'evento deve essere garantita a livello locale, a partire dalla struttura comunale; spetta quindi al sindaco assumere la direzione e il coordinamento dei soccorsi ed assistere la popolazione, organizzando le risorse secondo i piani di emergenza prestabiliti. Solamente quando l'evento non può essere fronteggiato con i mezzi a disposizione del comune, si mobilitano i livelli superiori attraverso un'azione integrata: la provincia, la Prefettura, la regione ed infine lo Stato (Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, n.d). La legge 225/1992 attribuisce al Servizio Nazionale della Protezione Civile i compiti di prevenzione e mitigazione, attraverso la definizione delle cause delle calamità naturali e l'individuazione dei rischi presenti sul territorio; riconosce le iniziative di volontariato civile, assicurandone il coordinamento, nonché il coinvolgimento dei cittadini nelle attività svolte; istituisce la Commissione Nazionale per la prevenzione e la previsione dei grandi rischi, con funzione di consulenza tecnico-scientifica (Ercole, 2013). Inoltre la legge rappresenta storicamente un momento di passaggio tra la fase accentrata e decentrata degli interventi: pur rimanendo in capo all'amministrazione centrale e periferica dello Stato, le attività risultano dipendere sempre più dai comuni, dalle province e dalle regioni, soprattutto per quanto riguarda la previsione e la prevenzione degli eventi catastrofici.[1] L'assetto normativo del Servizio Nazionale della Protezione Civile viene negli anni parzialmente modificato fino a giungere alla più recente riforma prevista dalla legge 12 luglio 2012 n. 100 che va a correggere ed integrare la legge quadro 225/1992: i temi principali riguardano la classificazione degli eventi calamitosi, le attività di protezione civile, la dichiarazione dello stato di emergenza ed il potere di ordinanza. La riforma pone l'accento sul cosiddetto fattore temporale e ridefinisce la dinamiche della fase emergenziale: i poteri straordinari dello Stato vengono limitati ad un lasso temporale prestabilito che inizia con la dichiarazione dello stato di emergenza, dichiarabile anche nell'imminenza di un evento calamitoso oltre che al suo verificarsi,

1 Il trasferimento di competenze dal centro alla periferia degli organismi pubblici viene sancita dalla riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3) che inserisce la protezione civile fra le materie a legislazione concorrente Stato-Regioni.

non superiore a 180 giorni e prorogabile di ulteriori 180 giorni, secondo le modifiche apportate dalla legge 15 ottobre 2013 n. 119. Viene previsto inoltre che le ordinanze, funzionali alla messa in atto degli interventi per il superamento dell'emergenza, siano emanate dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile e non più dal Presidente del Consiglio dei Ministri e che quelle diffuse entro 30 giorni dalla dichiarazione dello stato di emergenza divengano immediatamente efficaci (Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, n.d.).

Nonostante la forte professionalizzazione e l'elevata formazione dei corpi intermedi di prima emergenza, a partire da Protezione Civile[2] e volontariato, la realtà italiana sembra ancora faticare ad implementare quelle strategie necessarie alla prevenzione ed alla mitigazione dell'evento catastrofico, nonché alla riduzione della vulnerabilità locale (Mela *et al.*, 2017). Questo anche perché buona parte delle responsabilità in tema di mitigazione del rischio sono, come ricorda Mara Benadusi (2015), «demandate a una società civile docilmente sensibilizzata a proteggersi autonomamente in caso di disastro» (p. 7). Tuttavia ciò non può essere ricondotto esclusivamente alla dimensione politico-istituzionale, ma deve tenere conto della difficoltà da parte delle comunità locali di rispondere prontamente e correttamente al disastro. A differenza di quanto avviene in altri contesti internazionali nei quali l'educazione al rischio risulta un tema centrale, in Italia troppo spesso vengono trascurati gli aspetti di formazione generale, di preparazione, di circolazione delle informazioni e di conoscenza delle procedure da parte della società civile (Mela *et al.*, 2017). Un esempio ne è la ricerca condotta da Maged Elgendy (2015) il cui l'obiettivo è misurare, prima e dopo il terremoto de L'Aquila del 2009, il successo e la circolazione del testo "Protezione Civile in famiglia". Pubblicato nel 2005 dal Dipartimento della Protezione Civile in collaborazione con la

2 Lo strumento di riferimento del Dipartimento della Protezione Civile è il *Metodo Augustus*: un set di norme e procedure per la gestione della fase emergenziale e per il coordinamento dell'informazione in situazioni di crisi. L'obiettivo esplicito è quello di fornire un indirizzo per la pianificazione dell'emergenza, flessibile sulla base dei rischi presenti sul territorio, quindi delineare chiaramente un metodo di lavoro semplificato nell'attivazione delle procedure. Le linee guida del *Metodo Augustus* prevedono che nei piani di emergenza vengano introdotte alcune funzioni di supporto agli Enti locali al fine di dare immediatezza alle risposte di protezione civile. Con la definizione di responsabili incaricati, a livello provinciale le funzioni di supporto sono 14, mentre a livello comunale sono nove: 1) tecnica e pianificazione; 2) sanità; 3) volontariato; 4) materiali e mezzi; 5) servizi essenziali e attività scolastica; 6) censimento danni a persone e cose; 7) telecomunicazioni; 8) strutture operative e viabilità; 9) assistenza alla popolazione (Comune di Reggio Calabria, 2008).

Regione Autonoma Valle d'Aosta, il manuale descrive con concetti semplici e numerose illustrazioni i rischi presenti sul territorio italiano, suggerendo al lettore l'approccio da adottare in caso di emergenza. Si configura quindi come una breve guida atta ad offrire informazioni sugli eventi catastrofici, sulle loro cause e conseguenze ma anche, e soprattutto, sulle procedure da adottare prima, durante e dopo un disastro. La ricerca evidenzia che prima dell'evento sismico il 20% dei cittadini intervistati conosceva il manuale e solamente il 6% l'aveva letto. Di questi ultimi, inoltre, solamente il 30% aveva informato altre persone della lettura. Dopo il terremoto del 2009 la situazione varia leggermente: cresce infatti la percentuale di coloro che hanno letto il manoscritto, raggiungendo l'8% del totale degli intervistati. Interessante è il dato relativo alla conoscenza del manuale "Protezione Civile in famiglia" da parte dei tecnici impiegati nella ricostruzione: al momento della ricerca, il 90% non l'aveva mai letto e solamente il 15% ne aveva sentito parlare. Si delinea, quindi, un quadro piuttosto negativo: il colorato manuale proposto dalla Protezione Civile non sembra svolgere un ruolo significativo di informazione e prevenzione, non solo per non aver raggiunto i tecnici che lavoravano alla ricostruzione ma anche, e soprattutto, per non essere riuscito a circolare adeguatamente tra i cittadini aquilani (*Ivi*).

La ricerca, che certamente mette in luce le difficoltà della popolazione aquilana al verificarsi dell'evento disastroso, focalizza l'analisi esclusivamente sulla dimensione individuale. Il concetto di razionalità limitata (*bounded rationality),* ampiamente utilizzato nello studio dei disastri, indica come la carenza di informazioni tra la popolazione impedisca loro di prendere delle buone e consapevoli decisioni riguardo i rischi. Considerando l'evento solamente in termini di impatto e distruzione, secondo, quindi, il paradigma tecnocentrico, i comportamenti della popolazione sono limitati alla sola consapevolezza e conoscenza delle procedure da adottare (Fordham, Lovekamp, Thomas, Philips, 2013). Come scrivono Burton, Kates e White (1978):

> È raro che gli individui abbiano accesso a informazioni complete nella valutazione di eventi naturali o corsi di azione alternativi. Anche se dovessero avere tali informazioni, avrebbero problemi a processarle e in molti casi avrebbero obiettivi abbastanza diversi [...]. I limiti della scelta razionale nell'affrontare i rischi naturali, come in tutte le decisioni umane, sono numerosi (p. 52).

Secondo questa prospettiva le persone devono essere istruite, guidate e gestite, attraverso un modello esperienziale *top-down* progettato per "comandare e controllare" gli eventi. Al contrario, nello studiare la risposta socio-comportamentale al disastro, il paradigma della vulnerabilità tiene in considerazione l'influenza di barriere politiche, economiche e sociali, che vanno oltre la conoscenza individuale. In altre parole, quando le persone sono esposte ad un evento, possono sperimentare vulnerabilità derivanti da condizioni sociali, economiche e politiche, spesso fuori dal loro controllo (Fordham *et al.*, 2013).

1.3 Un fenomeno complesso e multidimensionale

Studiare i disastri risulta essere molto complesso data la pluralità di temi ed argomenti con i quali è necessario confrontarsi; a partire dall'analisi delle cause e conseguenze, passando per le strategie di prevenzione e mitigazione dei rischi, di gestione dell'emergenza fino ad arrivare ai processi di ricostruzione, emerge con chiarezza la necessità di adottare una prospettiva interdisciplinare (Mela *et al.*, 2017). Le stesse definizioni di evento disastroso analizzate all'inizio del capitolo dovrebbero essere elaborate in modo tale da risultare integrate tra loro ed adeguate a mettere in luce aspetti diversi di un fenomeno che «per sua natura è poliedrico e multifattoriale, e non si lascia comprimere e incasellare facilmente in un rigido schema analitico» (Ligi, 2009, p. 8). Occuparsi di tematiche relative alla prevenzione, all'emergenza e alla ricostruzione, quindi, implica il confronto con un'ampia gamma di prospettive scientifiche differenti (Mela *et al.*, 2017).

Nel contesto statunitense ad esempio, già a partire dagli anni Settanta, la sociologia dei disastri ha individuato un interlocutore privilegiato nelle discipline ecologiche: gli studi hanno messo in luce la corrispondenza tra le condizioni sociali ed ambientali pre-disastro e l'impatto dell'evento calamitoso sull'ambiente e sulla popolazione (Emidio di Treviri, 2018).

Allo stesso modo, anche in Italia fin da subito è emerso l'intreccio profondo tra le dimensioni fisiche ed ambientali e quelle sociali nel disastro, i cui effetti non vanno rintracciati nell'evento in sé ma nelle modalità con cui esso interagisce con la strutturazione del territorio e con le forme di organizzazione sociale (Mela *et al.*, 2017).

Soprattutto dopo il disastro di Seveso, nome con cui si ricorda l'incidente avvenuto il 10 luglio 1976 che causò la fuoriuscita di una nube tossica di diossina e la sua dispersione nei territori della bassa Brianza, l'attenzione della disciplina si è gradualmente spostata sulle questioni relative al rischio e sulle implicazioni sociali, economiche, politiche e culturali dei problemi ambientali.

A partire da un'interpretazione multifocale del fenomeno catastrofico che non può prescindere dal coinvolgimento di prospettive scientifiche differenti, risulta inoltre di fondamentale importanza riconoscere il «carattere territorialmente situato dei disastri» (*Ivi*, p. 17). Ogni evento infatti possiede una sua peculiarità che non riguarda soltanto le caratteriste e la natura del fenomeno fisico ma anche, e soprattutto, la specificità di ciascun territorio colpito e la particolare interazione tra il sistema sociale e l'ambiente (*Id.*, 2016). Un approccio orientato al territorio, quindi, è irrinunciabile nello studio dei disastri: ricorrendo alla "cassetta degli attrezzi" ereditata dalla Scuola Ecologica di Chicago è possibile cogliere ed approfondire quei caratteri peculiari che vengono a manifestarsi localmente durante e dopo il disastro (Olori, 2015). I maestri chicaghesi raccomandavano infatti di usare "gambe ed occhi" nella rilevazione e amavano definirsi *mudrackers*, cioè persone che rovistano nella spazzatura. I loro insegnamenti suggeriscono di vivere il territorio in prima persona, divenirne parte, osservarlo da vicino per far emergere gli aspetti e le sfumature meno visibili, quelle componenti che normalmente rimangono oscure. Pur non dimenticando l'importanza della strumentazione sociologica "classica", la sociologia del territorio pone un'enfasi del tutto particolare all'osservazione, diretta o partecipante (Pieretti, 2000).

> [...] percorrere i luoghi delle città ricostruite (o in processo), infangarsi le scarpe nelle stesse strade, affrontare una piccola parte delle problematiche che le nuove condizioni offrono a chi resta, parlare con chi fatica a ristabilire il proprio quotidiano o soffre per la ristabilita condizione, con chi ha visto aggravarsi (o risolvere) le vulnerabilità che rendevano fragili le proprie vite, è l'unico modo che il ricercatore ha per riuscire ad afferrare la multi-dimensionalità dei percorsi di *vulnerabilizzazione* che soggetti (e talvolta intere categorie) sono costrette a vivere durante il processo di ricostruzione. E così riuscire a ricostruire, in un'ottica coerente che sappia coniugare micro e macro, le ragioni dei meccanismi politico-sociali che trasformano un disastro naturale in un disastro sociale (Olori, 2015, p. 115).

La trasversalità con la sociologia del territorio, inoltre, emerge tanto nelle metodologie di ricerca, come evidenziato in precedenza, incentrate sull'osservazione e sull'interazione con gli attori locali, quanto nella sua vocazione spiccatamente applicata, coerente con lo studio degli eventi catastrofici: senza trascurare gli scopi analitici, è bene sottolineare quanto la sociologia dei disastri possa offrire un contributo decisivo, con finalità pratiche ma anche politiche, durante le fasi precedenti e successive all'impatto (Mela *et al*.,2017).

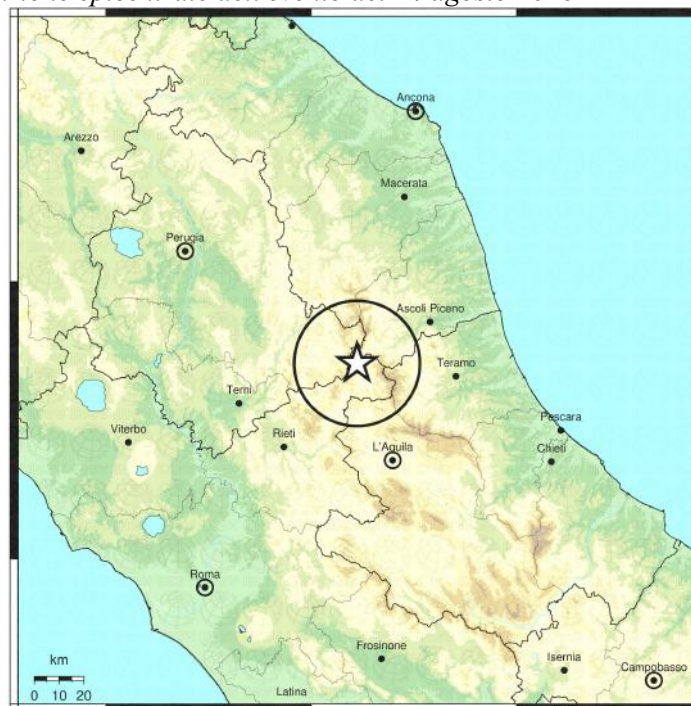
2. Il sisma dell'Appennino centrale: un terremoto durato cinque mesi

In questo secondo capitolo sono decritti gli eventi sismici che hanno interessato l'area dell'Appennino centrale, ponendo particolare attenzione alle risposte degli organismi istituzionali che si sono susseguite nel tempo per fronteggiare l'aggravarsi della situazione emergenziale. Al fine di comprendere la specificità e la peculiarità di questi territori, e di conseguenza le operazioni e le procedure messe in atto, l'ultimo paragrafo fornisce una sintesi delle principali caratteristiche socio-economico-territoriali dei comuni maggiormente colpiti dal sisma.

2.1 Il primo sisma e l'attivazione della macchina istituzionale

La notte del 24 agosto 2016, alle ore 3:36, un terremoto di magnitudo 6.0 (Mw) colpisce una vasta area dell'Appennino centrale. L'epicentro è localizzato in prossimità del Comune di Accumoli, in provincia di Rieti (fig. 2.1); l'area epicentrale si estende al confine delle Regioni Marche, Umbria, Abruzzo e Lazio, interessando i territori delle province di Perugia, Ascoli Piceno, Teramo e L'Aquila. Il sisma è seguito da numerose repliche o *aftershock*, le maggiori delle quali sono registrate a Norcia (PG) con magnitudo 5.1 e 5.4. La zona interessata rientra nella fascia ad altissima pericolosità sismica che corre lungo l'asse della dorsale appenninica e, nella storia sismica antica e recente, è stata colpita da forti terremoti: i principali sono avvenuti nel 1639, 1646 e 1703, rispettivamente di magnitudo 6.2, 5.9 e 6.9 (Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia [INGV], 2016a).

L'evento coinvolge migliaia di persone, causa 299 vittime, numerosi feriti e danni gravi sul territorio, tra cui la totale distruzione dei centri di Amatrice ed Accumoli, in provincia di Rieti, Arquata del Tronto e Pescara del Tronto in provincia di Ascoli Piceno.

Fig. 2.1: Localizzazione epicentrale dell'evento del 24 agosto 2016

Fonte: Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia

Il giorno seguente, il 25 agosto 2016, il Consiglio dei Ministri dichiara lo stato di emergenza per 180 giorni ed affida al Dipartimento della Protezione Civile il coordinamento delle attività della fase emergenziale, attribuendogli il potere d'ordinanza. La delibera specifica altresì che al termine di questa fase siano le Regioni a provvedere in via ordinaria al coordinamento degli interventi. Attraverso l'istituzione della DI.COMA.C., Direzione di Comando e Controllo con sede a Rieti, attiva dal 28 agosto 2016 al 7 aprile 2017, la Protezione Civile coordina le attività inerenti all'assistenza alla popolazione, alla ricognizione dei danni sulle abitazioni, sul patrimonio artistico e culturale e sugli edifici pubblici, alla raccolta e trasporto delle macerie ed infine al sostegno alle attività zootecniche.

Un primo elenco dei territori colpiti dal sisma viene elaborato l'1 settembre 2016 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso l'emanazione del decreto di differimento per l'adempimento degli obblighi fiscali a causa della gravità dei danni subiti, e comprende 17 comuni: quattro situati nella provincia di Ascoli Piceno, uno in provincia di Fermo, quattro in provincia di Perugia, tre in provincia di Rieti, tre in provincia de L'Aquila ed infine due in provincia di Teramo.

Ravvisata la complessità della situazione, il 9 settembre 2016 il Presidente della Repubblica nomina Vasco Errani Commissario straordinario del Governo ai fini della ricostruzione nei territori della quattro regioni colpite. La risposta istituzionale all'evento sismico del 24 agosto 2016 risulta suddivisa in due tempi che, seppur coordinati tra loro, si caratterizzano per attori, competenze ed obiettivi distinti: da una parte la risposta immediata all'emergenza, affidata alla Protezione Civile, dall'altra la programmazione e la progettazione del futuro, all'interno della fase della ricostruzione.

Il decreto legge 17 ottobre 2016 n. 189, oltre a disciplinare gli interventi di riparazione, ricostruzione, assistenza alla popolazione e ripresa economica, va ad ampliare l'elenco dei comuni colpiti, raggiungendo le 62 unità. L'impianto dell'intero decreto legge prevede un forte sistema di monitoraggio delle attività ed un processo di ricostruzione fortemente centralizzato, con il Commissario straordinario quale figura centrale di raccordo tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i singoli ministeri competenti ed i presidenti delle regioni coinvolte. Quest'impostazione, come dichiarato dagli stessi esponenti di governo, risulta coerente con le caratteristiche dei comuni coinvolti, principalmente costituiti da piccoli e piccolissimi centri di cui solamente alcuni risultavano aver subito danni ingenti tali da richiedere non soltanto una ricostruzione degli edifici ma una più complessa opera di programmazione, e con il loro numero relativamente limitato (Valeriani, Bertelli, 2017).

Terminate le operazioni di ricerca e soccorso della popolazione, a partire dal 29 agosto 2016 il Dipartimento della Protezione Civile intraprende le verifiche di agibilità post-sismica sugli edifici, al fine di rilevare i danneggiamenti ed individuare gli immobili idonei ad ospitare i cittadini ed i centri di coordinamento territoriali. La priorità è data alle scuole e agli edifici pubblici; dal 5 settembre invece hanno avvio i sopralluoghi anche sul patrimonio privato. Le operazioni di verifica avvengono mediante l'utilizzo della scheda AeDES (Agibilità e Danno nell'Emergenza Sismica), finalizzata al rilevamento delle caratteristiche tipologiche, del danno e dell'agibilità degli edifici ordinari. La scheda consente di effettuare un rilievo speditivo ed una prima catalogazione del patrimonio edilizio, disponendo di dati tipologici e metrici degli edifici, i quali, accoppiati ai dati di danno, risultano utili anche ad una prima valutazione dei costi di riparazione e/o miglioramento.

Pur costituendo un valido strumento, la scheda AeDES non si sostituisce alla valutazione di agibilità che rimane di competenza della squadra di rilevatori. Sulla base delle indicazioni fornite dal Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri (2009), il giudizio di agibilità può essere definito come:

> una valutazione temporanea e speditiva – vale a dire formulata sulla base di un giudizio esperto e condotta in tempi limitati, in base alla semplice analisi visiva ed alla raccolta di informazioni facilmente accessibili – volta a stabilire se, in presenza di una crisi sismica in atto, gli edifici colpiti dal terremoto possano essere utilizzati restando ragionevolmente protetta la vita umana (p. 12).

Per assicurare l'uniformità dei comportamenti e delle procedure e per consentire una corretta informatizzazione dei dati, l'esito di agibilità deve ricondursi ad una delle possibili alternative previste nella scheda (*Ivi*):

- A, edificio agibile: l'immobile può essere utilizzato senza alcun provvedimento di pronto intervento e senza pericolo per la vita dei residenti.
- B, edificio temporaneamente inagibile (tutto o parte) ma agibile con provvedimenti di pronto intervento: l'immobile è almeno in parte inagibile ma è sufficiente eseguire, su proposta del rilevatore, alcuni provvedimenti di pronto intervento, realizzabili in tempi brevi e con spesa moderata, per poterlo utilizzare in tutte le sue parti.
- C, edificio parzialmente inagibile: lo stato di porzioni limitate dell'immobile può comportare un elevato rischio per gli occupanti ma si ritiene che i danni non compromettano la stabilità della parte restante dell'edificio né delle sue vie di accesso e non costituiscano pericolo per l'incolumità dei residenti.
- D, edificio temporaneamente inagibile da rivedere con approfondimento: l'immobile presenta caratteristiche tali da rendere incerto il giudizio di agibilità da parte del rilevatore ,che richiede un ulteriore sopralluogo più approfondito. Fino al momento del nuovo sopralluogo l'edificio viene considerato inagibile.
- E, edificio inagibile: l'immobile viene dichiarato inagibile per rischio strutturale, non strutturale o geotecnico e non può essere utilizzato in nessuna delle sua parti. Per i tempi dell'attività progettuale e per i costi, la riparazione dei danni richiede un

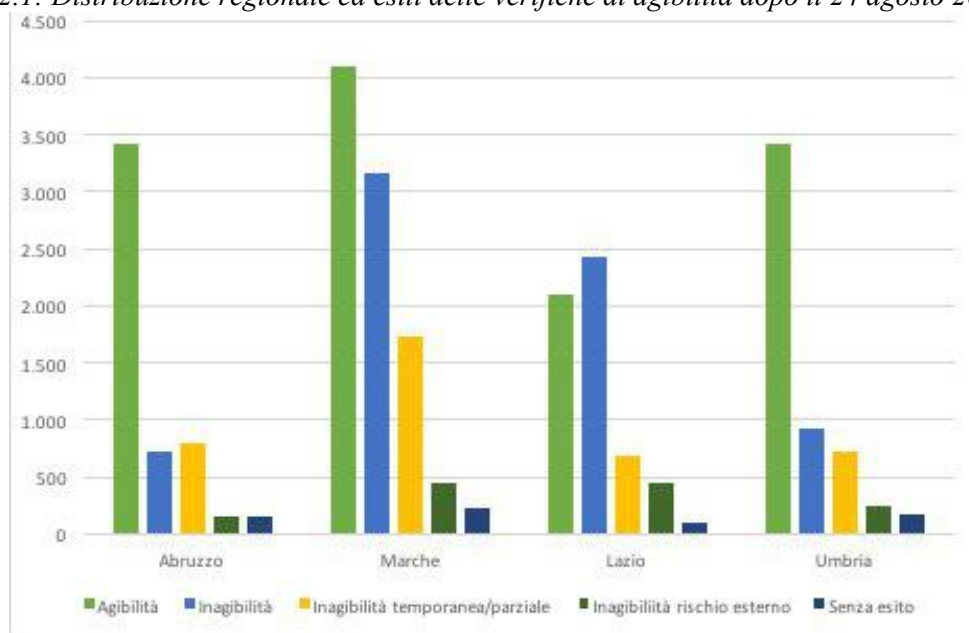
intervento tale da essere ricondotto alla fase della ricostruzione.

- F, edificio inagibile per rischio esterno: l'immobile non presenta danni consistenti ma la dichiarazione di inagibilità deriva dal grave rischio esterno e dalle condizioni del contesto circostante.

I dati pubblicati dal Dipartimento della Protezione Civile in merito alle verifiche di agibilità post-sismica delineano un quadro circa i danneggiamenti causati dal sisma del 24 agosto: a due mesi dal terremoto sono stati effettuati 26.147 sopralluoghi su edifici privati da parte dei tecnici abilitati AeDES. Nei 62 comuni appartenenti al cratere sismico risultano complessivamente 13.030 gli immobili agibili con esito A (50%) e 7.228 quelli inagibili con esito E (28%); sono 3.942 gli edifici dichiarati temporaneamente o parzialmente inagibili, con esito B, C, D (15%) e 1.298 quelli con esito F i quali, pur non essendo danneggiati, risultano inagibili per rischio esterno (5%). Infine 649 sono le schede definite "senza esito" (2%), relative ad immobili da considerarsi ruderi o dichiarati inagibili per motivi pregressi al sisma.[3]

Il grafico 2.1 mostra le valutazioni di agibilità post-sismica distribuite nelle quattro regioni e mette in evidenzia quanto, a livello regionale, la situazione sia piuttosto eterogenea. Se i valori relativi alle Regioni Abruzzo e Umbria risultano coerenti con quelli medi sopra delineati, gli esiti di inagibilità degli edifici situati nei territori di Marche e Lazio risultano numericamente superiori, evidenziando difatti quanto le due regioni siano state maggiormente interessate dall'evento sismico. Nel primo caso, infatti, il numero degli edifici con esito E si avvicina a quello degli immobili agibili, a cui si aggiunge una buona quota di edifici temporaneamente e parzialmente inagibili; nella Regione Lazio il numero delle valutazioni con esito E supera addirittura il numero degli edifici dichiarati agibili.

3 Dipartimento della Protezione Civile, comunicato stampa del 25 ottobre 2016, *Terremoto Centro Italia: le verifiche di agibilità su edifici privati*, disponibile da <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_com.wp?contentId=COM60629>, consultato il 30/01/2018.

Graf. 2.1: Distribuzione regionale ed esiti delle verifiche di agibilità dopo il 24 agosto 2016

Fonte: elaborazione propria su dati del Dipartimento della Protezione Civile

2.2 Tutto daccapo: gli eventi di ottobre 2016 e gennaio 2017

Mentre il Dipartimento della Protezione Civile prosegue nella gestione della fase emergenziale e nelle verifiche di agibilità e, parallelamente, il Commissario straordinario predispone gli strumenti in vista della ricostruzione, il 26 ottobre 2016 si verificano due forti scosse nella stessa area interessata dalla sequenza sismica iniziata il 24 agosto. La prima, di magnitudo 5.4 (Mw) avviene alle 19:10 mentre la seconda, di magnitudo 5.9 (Mw) è localizzata alle 21:18 al confine tra le province di Macerata e Perugia, circa cinque km a nord della prima scossa delle ore 19:10. Anche in questo caso l'evento è seguito da numerose repliche ma di magnitudo minore. La zona attivata, adiacente a quella attiva a partire dal 24 agosto, si estende dai territori di Visso (MC) verso nord di circa 10 km, fino al centro di Pieve Torina (MC). Anche in passato l'area è stata interessata da forti scosse, in particolare da terremoti di magnitudo stimata superiore a 6, come quello del 1328 (INGV, 2016b).

Dopo solo qualche giorno, il 30 ottobre alle ore 7:40 si verifica un ulteriore terremoto di magnitudo 6.5 (Mw) che colpisce nuovamente i territori delle province di Perugia e Macerata. L’epicentro è localizzato a cinque km da Norcia (PG), sette da Castelsantangelo sul Nera (MC) e Preci (PG), 10 da Visso (MC).

Subito dopo l'evento vengono registrate decine di repliche, di cui almeno 75 di magnitudo superiore a 3 ed oltre 10 di magnitudo compresa tra 4 e 5. L'area interessata dagli *aftershock* comprende un settore che si estende per circa 30 km, da Accumoli (RI) fino a Visso (MC), riprendendo quindi la parte settentrionale del sistema di faglie attivato con il sisma di agosto. Tuttavia, come specificato dall'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (2016c), si tratta dell'evento «più forte della sequenza iniziata con il terremoto del 24 agosto di magnitudo 6» (p.1).

Gli ulteriori eventi sismici impongono alle istituzioni la necessità definire nuove strategie, a partire dall'identificazione dei territori coinvolti e dalle verifiche di agibilità degli immobili: le operazioni ed i risultati raggiunti fino a quel momento sono azzerati. Ai 62 comuni che rientravano nella denominazione di cratere sismico, quasi tutti nuovamente colpiti, se ne aggiungono ulteriori 69, per un totale di 131 centri; di questi, la maggior parte è localizzata nella Regione Marche, così di fatto spostando sensibilmente il baricentro dell'area interessata (Valeriani, Bertelli, 2017).

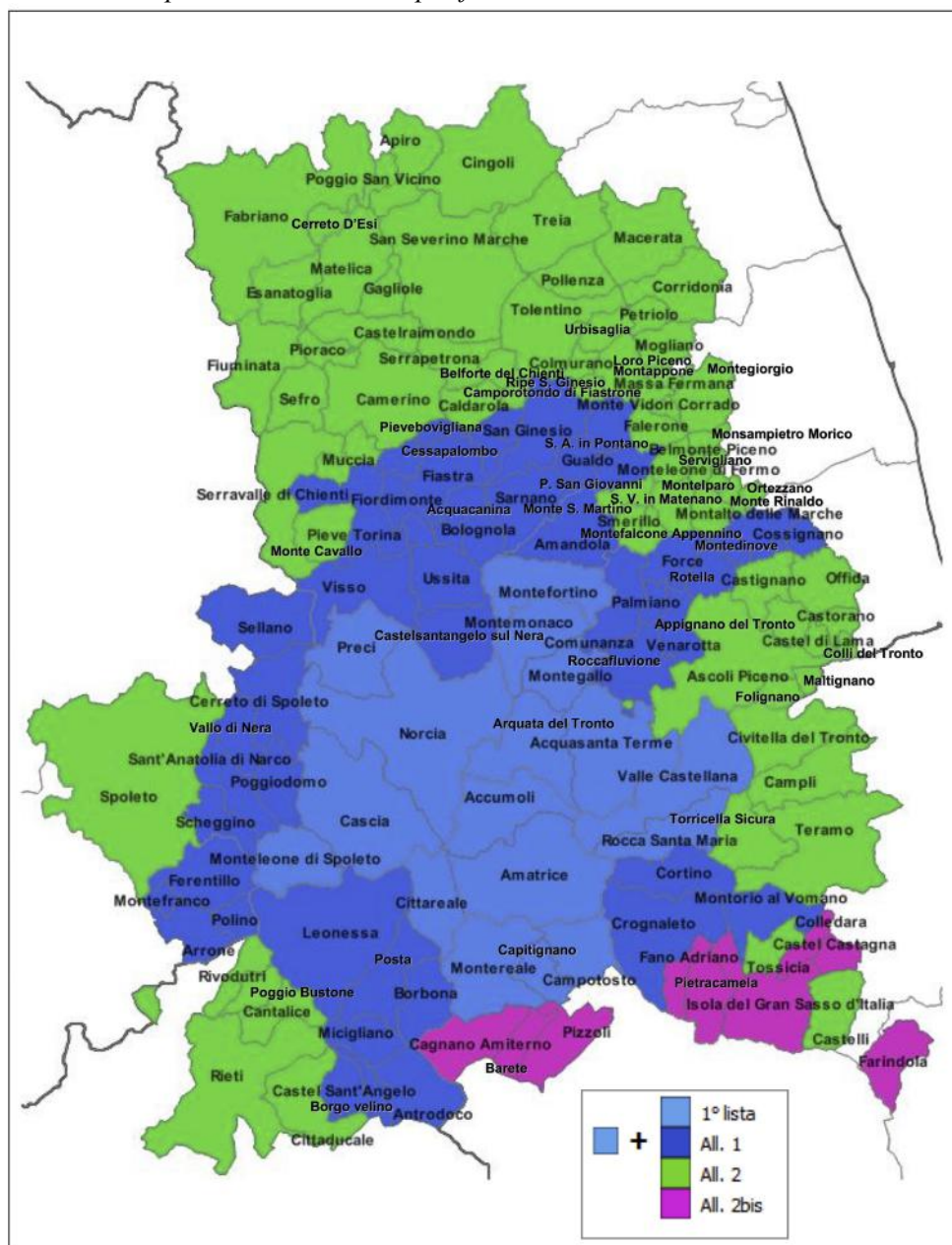
Analogamente il Dipartimento della Protezione Civile ha dovuto revisionare le procedure di intervento fino a quel momento impiegate: per far fronte ad una crescente richiesta di sopralluoghi di agibilità, anche rispetto ad edifici già valutati, e per velocizzare l'analisi del danno al patrimonio privato, dal 10 novembre 2016 è prevista una nuova procedura, denominata FAST (Fabbricati per l'Agibilità Sintetica post-Terremoto). L'obiettivo è di effettuare una ricognizione preliminare dei danni che permetta di distinguere rapidamente gli edifici agibili da quelli inutilizzabili immediatamente: spetta ai sindaci dei comuni maggiormente colpiti chiedere l'attivazione della nuova procedura, da effettuarsi su singoli immobili o a tappeto su tutti i fabbricati ubicati in aree perimetrate indicate dai sindaci stessi.

La valutazione, riportata nella scheda FAST, può essere ricondotta a tre esiti: edificio agibile, non utilizzabile oppure non utilizzabile per solo rischio esterno. Qualora non sia possibile emettere una valutazione, per difficoltà di accesso all'area, assenza del proprietario o altre motivazioni, nella scheda viene riportato che il sopralluogo non è stato eseguito (Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile [OCDPC] 405/2016).

Ancora una volta, mentre procedono le attività legate all'emergenza da parte del Dipartimento della Protezione Civile e quelle di normazione da parte del Commissario straordinario, si verificano ulteriori eventi sismici, aggravati dalle avverse condizioni meteorologiche: il 18 gennaio 2017, infatti, vengono registrati tre terremoti di magnitudo superiore a cinque nei territori della provincia de L'Aquila, in particolare nelle località di Montereale, Capitignano e Campotosto. Gli eventi si collocano in un'area ad altissima pericolosità sismica, tra la parte meridionale della sequenza sismica iniziata il 24 agosto e la parte nord-orientale della zona interessata dalla sismicità del 2009 relativa al terremoto de L'Aquila (INGV, 2017).

Come mostra la figura 2.2, la definizione dei comuni del cratere sismico ha subito un'evoluzione nel tempo, dovuta alla successione di eventi in aree sempre più vaste e solo parzialmente coincidenti: il decreto legge 189/2016 definisce un primo elenco, comprendente 62 comuni, seguito da due allegati, in ragione dell'ampliamento dei territori interessati, fino ad arrivare agli eventi di gennaio 2017 che determinano il coinvolgimento di ulteriori 9 centri, per un totale di 140 comuni (Valeriani, Bertelli, 2017).

Anche lo stato di emergenza dichiarato dal governo il 25 agosto 2016 è prorogato in occasione degli eventi successivi: come stabilito dalla legge 3 agosto 2017 n. 123, esso avrà termine a febbraio 2018.

Fig. 2.2: Comuni colpiti dal sisma distinti per fasi successive

Fonte: Valeriani, Bertelli, 2017

Le nuove scosse di terremoto, unitamente all'eccezionale ondata di maltempo della seconda metà di gennaio, richiedono numerosi e complessi interventi, dal recupero e soccorso delle persone fino al ripristino della viabilità, delle infrastrutture e dei servizi essenziali gravemente compromessi dalle forti nevicate. Poche ore dopo il sisma, inoltre, una slavina travolge e distrugge l'Hotel Rigopiano, situato alle pendici del Gran Sasso, in provincia di Pescara.

Le operazioni di ricerca e soccorso proseguono ininterrottamente per otto giorni e otto notti, consentendo di mettere in salvo 11 persone. Gli eventi di gennaio causano 34 vittime, di cui 29 a Rigopiano.[4]

2.3 Fotografie dal territorio

Comprendere come il fenomeno sismico abbia interessato questi territori ed in che modo essi abbiano affrontato l'emergenza è alquanto complesso tanto per l'estensione temporale e territoriale del disastro, poiché è stata colpita per un tempo relativamente lungo un'area molto vasta, quanto per la sua specificità. La pluralità degli attori coinvolti, il patrimonio culturale diffuso, il tessuto economico e sociale dei comuni del cratere sismico, ne fanno un caso unico, senza precedenti nella storia italiana (Valeriani, Bertelli, 2017). L'analisi di questi processi quindi non può prescindere da una presentazione e descrizione sintetica delle principali dimensioni che connotano i territori colpiti dal sisma.

2.3.1 Caratteristiche geomorfologiche e territoriali

L'area interessata dal sisma si estende per 7.985,6 km^2 ed è prevalentemente montuosa, con il 57,4% della superficie totale oltre i 600 metri sul livello del mare (Istat, 2017). Parlare di territorio montano implica fare riferimento alla definizione nata con la legge 25 luglio 1952 n. 991 "Provvedimenti in favore dei territori montani" la quale, all'articolo 1, modificato successivamente dalla legge 30 luglio 1957 n. 657, specifica i criteri di classificazione che tengono conto della morfologia del territorio e del reddito imponibile medio per ettaro. La legge, in sintesi, considera montani quei comuni che presentano l'80% della superficie ad un'altitudine superiore ai 600 m oppure un dislivello di almeno 600 m, a cui si aggiungono altri elementi quali la redditività particolarmente bassa dei terreni agricoli o l'appartenenza a comprensori di bonifica (Iommi, Marinari, 2017). Si tratta inoltre di un territorio caratterizzato da significativi dislivelli altimetrici: quasi il 17% della superficie totale si trova ad un'altitudine superiore ai 1.200 m sopra il livello del mare.

---

4 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Terremoto Centro Italia*, disponibile da <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/terremoto_centro_italia_2016.wp>, consultato il 13/02/2018.

L'estensione della superficie artificiale totale, comprensiva di edifici residenziali, non residenziali ed infrastrutture è, per l'intera area, solamente del 3,8% a fronte di un'incidenza media nazionale del 7%. Il territorio antropizzato è più elevato nei comuni marchigiani colpiti dal sisma (4,9%), seguiti dai centri della Regione Umbria (2,7%) ed infine quelli delle Regioni Lazio ed Abruzzo (2,4%). La quota di superficie agricola, in linea con il dato nazionale del 32,8%, risulta piuttosto differenziata a livello regionale: i terreni agricoli rappresentano il 27,1% della superficie totale nella Regione Abruzzo, circa il 21% nelle Regioni Lazio ed Umbria e addirittura il 41,8% nella Regione Marche. Questi territori si connotano infine di una forte rilevanza dal punto di vista ambientale e naturalistico: i terreni boscati e gli ambienti semi-naturali rappresentano infatti il 63% della superficie totale contro un valore medio nazionale del 57,5%. A ciò si aggiunge il fatto che il 18,8% della superficie totale appartiene ad aree naturali protette, con un picco del 45,5% nei territori abruzzesi, tra le quali emergono i grandi Parchi Nazionali del Gran Sasso e dei Monti della Laga e quello dei Monti Sibillini (Istat, 2017).

Da una lettura policentrica del territorio italiano, che lo considera caratterizzato da una fitta rete di relazioni tra aree urbane, rurali e centri minori, è possibile individuare le "aree interne" del Paese (Barca, Casavola, Lucatelli, 2014). Corrispondenti principalmente ai territori montani dell'Appennino ed in parte delle Alpi, si contraddistinguono per: essere significativamente distanti dai grandi e medi centri urbani nonché dai principali poli di erogazione dei servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità); disporre di importanti risorse ambientali (idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali) e culturali (beni archeologici, insediamenti storici); costituire un territorio profondamente diversificato, esito delle dinamiche dei sistemi naturali e dei secolari processi di antropizzazione (*Ivi*). Riconosciuta l'importanza di preservare la specificità di questi territori, dal 2013 lo Stato, attraverso una stretta intesa con le regioni ed un confronto con i comuni, ha implementato la Strategia nazionale per le Aree Interne (SNAI), coordinata dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, con l'obiettivo di rilanciare lo sviluppo ed i servizi di questi territori.[5]

5 Per un approfondimento sullo stato di attuazione, sulla selezione delle aree del progetto e sulla strategia di area si veda la pagina web dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, disponibile da <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/>, consultato il 13/02/2018.

Gli eventi sismici del 2016 e del 2017 hanno interessato quattro aree del progetto (fig. 2.3) già selezionate dallo Stato e dalle regioni come aree di intervento della Strategia Nazionale per le Aree Interne: nuovo Maceratese, Ascoli Piceno, Valnerina e Monti Reatini.

Fig. 2.3: Delimitazione dei territori colpiti dal sisma e interessati nel progetto Snai

Fonte: Arzeni, Storti, 2017

2.3.2 Caratteristiche demografiche

La popolazione dei territori colpiti dal sisma, stando ai dati pubblicati dall'Istat risalenti al 31 luglio 2016, è pari a 582.259 a cui si aggiungono poco più di 48.200 stranieri, corrispondenti a circa all'8,2% del totale. Poiché la superficie complessiva è di 7.985,6 km², ne risulta una densità abitativa piuttosto contenuta, pari a 72,9 abitanti/km², rispetto alla media nazionale che è di 200,6 abitanti/km² (Istat, 2017).

Come specificato nel Rapporto Montagne Italia (2016) «la montagna, e non da breve tempo, è tra i territori costretti a seguire con maggiore attenzione e, sovente anche, con maggiore apprensione gli sviluppi della demografia» (p.30). I comuni interessati dagli eventi sismici sono infatti caratterizzati da un progressivo spopolamento: in soli sette mesi, da dicembre 2015 a luglio 2016, la popolazione residente, senza tenere conto degli stranieri, è passata dalle 584.727 alle 582.259 unità (Istat, 2017).

Il dato più preoccupante risulta essere la denatalità dei comuni montani, il cui saldo naturale negativo in percentuale supera di tre volte la media nazionale. Questa fragilità demografica viene tuttavia compensata dai flussi migratori di medio e lungo termine, con l'introduzione di un meccanismo di riequilibrio che, per quanto parziale, si rivela determinante per sostenere una tenuta del presidio territoriale (Rapporto Montagne Italia, 2016).

Parallelamente ai processi di spopolamento, la popolazione dei comuni del cratere sismico è interessata da trasformazioni intervenute nella struttura demografica, a partire dalla sua distribuzione per età. La quota dei residenti con almeno 65 anni di età, infatti, è pari al 25,3%, di 3,2 punti percentuali in più rispetto a quanto registrato mediamente sull'intero territorio nazionale. La percentuale della popolazione in età da lavoro (15-64 anni) così come quella giovanile (0-14 anni) risulta inferiore alla media italiana: nel primo caso si tratta del 62,7%, nel secondo del 12%, rispetto al dato medio nazionale che si attesta, rispettivamente, al 64,3% e al 13,7%. L'incidenza sul territorio di persone *over* 65 e, unitamente, la limitata presenza giovanile si traduce in un indice di vecchiaia piuttosto elevato: 210,6 contro 161,4 della media nazionale. Al basso ricambio generazionale, inoltre, si affianca una dipendenza strutturale più elevata, intesa come il rapporto fra la popolazione in età non attiva e quella in età lavorativa, pari a 59,5 contro 55,5. Tutto questo, unitamente ai processi di invecchiamento e spopolamento in corso, indica una maggiore debolezza della struttura demografica dell'area del cratere sismico (Istat, 2017).

2.3.3 Patrimonio immobiliare e danneggiamenti

Il patrimonio immobiliare dei comuni interessati dagli eventi sismici ammonta complessivamente a 185.541 edifici utilizzati, di cui l'87,8% ad uso residenziale: le abitazioni sono 341.449. Trattandosi di comuni montani di modeste dimensioni, l'edificato non è particolarmente sviluppato in altezza: circa la metà degli immobili è costituita da due piani (49,1%), seguita da edifici a tre piani (32,5%); molto inferiore è invece la quota degli edifici ad un piano o con oltre quattro piani. Dal censimento svolto nel 2011 è emerso che la maggior parte degli edifici residenziali, precisamente il 66,4%, è stata costruita prima del 1971, anno in cui è entrata in vigore la normativa antisismica

in materia di costruzione. Di questi, il 53,5% è risultato in buono oppure ottimo stato di conservazione, superiore rispetto alla media nazionale del 43%; mentre quelli in mediocre o pessimo stato di manutenzione risultano il 12,9% del totale. Degli immobili di recente costruzione solamente una quota esigua risulta essere in mediocre o pessimo stato di conservazione (1,1%); di contro, gli edifici residenziali in buono oppure ottimo stato di manutenzione sono il 32,5%. La maggioranza della popolazione vive in immobili in buono oppure ottimo stato di manutenzione, siano essi stati costruiti prima del 1971 (44,8%) o dopo (47,3%).

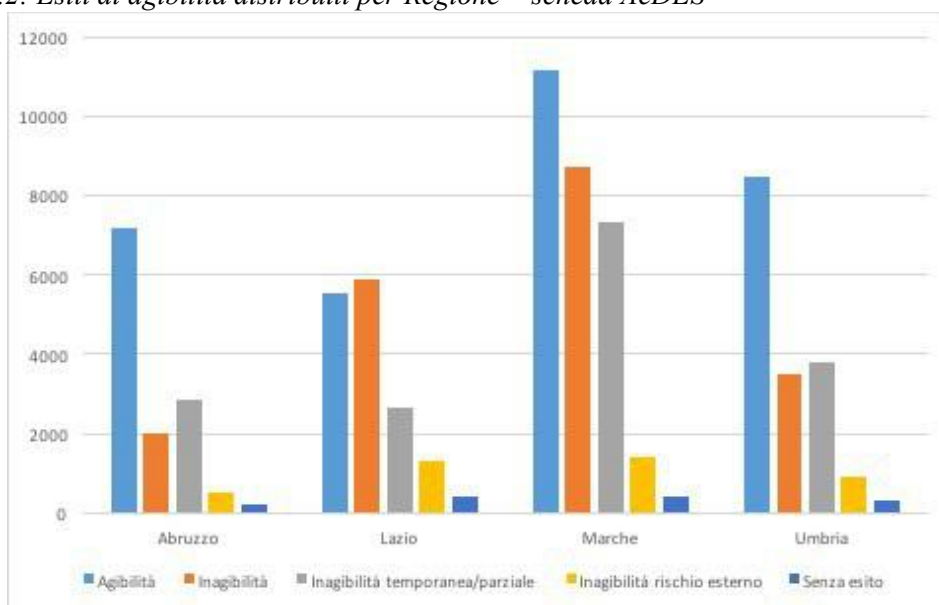
Meritevole di attenzione è inoltre la distribuzione degli immobili residenziali: sono 107.400 gli edifici in centri abitati (65,9%), 28.225 quelli in nuclei abitati (17,3%) ed infine sono 27.366 le case sparse (16,8%).[6] Sebbene vi siano delle differenziazioni a livello regionale, con la Regione Marche, ad esempio, caratterizzata da una maggiore presenza di case sparse (23,8%) oppure con la Regione Lazio che presenta una quota maggiore di nuclei abitati (29,5%), i valori complessivi, paragonati ai dati medi nazionali, aiutano a comprendere la frammentarietà di cui si caratterizzano i territori colpiti dal sisma. In Italia, infatti, la stragrande maggioranza degli edifici (82,1%) è situata in centri abitati, una minima quota in nuclei abitati (5,9%) mentre le case sparse rappresentano il 12% del totale (Istat, 2017).

In riferimento ai dati aggiornati al 22 ottobre 2016, gli edifici sottoposti a sopralluoghi di agibilità da parte dal Dipartimento della Protezione Civile sono stati complessivamente 179.796, su un totale di 185.541 immobili utilizzati. Nei territori della quattro regioni colpite, le verifiche di agibilità mediante scheda AeDES sono state 74.634: degli edifici privati verificati poco meno della metà ha avuto esito A (43%); superiore è invece la quota gli edifici inagibili, con esito B, C, D (22%) oppure E

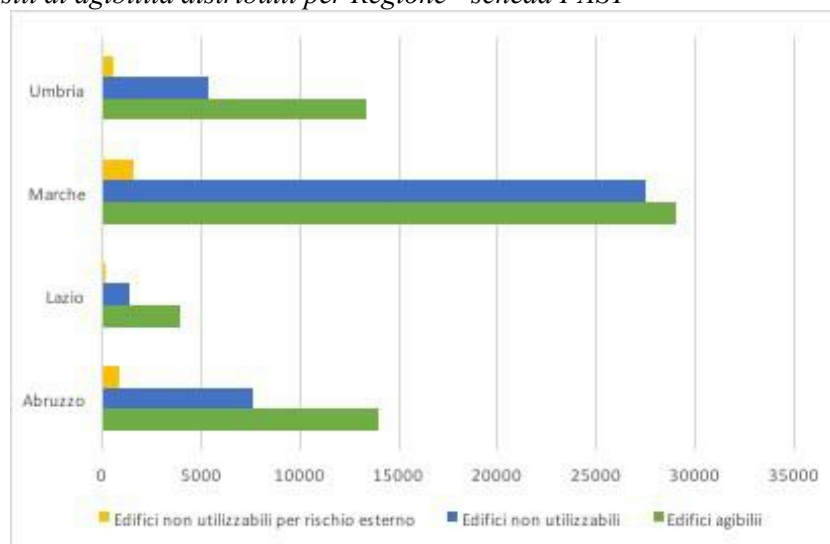
6 In mancanza di una definizione legislativa di centro abitato, per esso può ragionevolmente intendersi come una località caratterizzata dalla presenza di case contigue o vicine con interposte strade, piazze e simili o comunque brevi soluzioni di continuità, con servizi o esercizi pubblici costituenti la condizione per una forma autonoma di vita sociale. Il nucleo abitato è invece una località caratterizzata dalla presenza di case contigue o vicine con almeno cinque famiglie e con interposte strade, sentieri, spiazzi, aie, piccoli orti, piccoli incolti e simili, purché l'intervallo tra casa e casa non superi i 30 metri e sia in ogni modo inferiore a quello intercorrente tra il nucleo stesso e la più vicina delle case sparse e purché priva del luogo di raccolta che caratterizza il centro abitato. Pertanto, non può considerarsi centro abitato, bensì semplicemente nucleo abitato, un aggregato di case pur continuo e con interposte strade e piazze, che tuttavia non costituiscano luogo di raccolta per mancanza di servizi o esercizi pubblici (TAR Marche Sez. I n. 259 del 15 aprile 2016).

(27%); le valutazioni senza esito oppure con esito F sono limitate (rispettivamente 2% e 6%). Lo scenario appare quindi trasformato rispetto ai sopralluoghi eseguiti dopo il sisma del 24 agosto: in quell'occasione infatti, come visto precedentemente, la percentuale degli immobili inagibili risultava inferiore a quella degli edifici agibili (43% contro 50%).

Ad eccezione delle valutazioni di inagibilità per rischio esterno e senza esito, che risultano omogenee nelle quattro regioni ed in linea con il dato medio sopra riportato, l'analisi dei dati a livello regionale fa emergere delle sostanziali differenze (graf. 2.2). Nella Regione Abruzzo infatti gli edifici con esito A risultano essere il 56%, quelli con esito E il 16% mentre gli edifici temporaneamente o parzialmente inagibili sono il 22%. La Regione Lazio invece si caratterizza per avere una quota superiore di edifici inagibili (37%) rispetto a quelli agibili (35%); gli esiti B, C, D ammontano al 17%. La Regione Marche presenta il 38% di edifici con esito A mentre più della metà degli edifici verificati risulta inagibile, di cui il 30% con esito E ed il 25% con esito di inagibilità temporanea o parziale. Infine il patrimonio immobiliare privato della Regione Umbria risulta al 50% agibile; di contro, gli edifici inagibili sono complessivamente 7.279, di cui il 21% con inagibilità per rischio strutturale, non strutturale o geotecnico ed il 22% con esito B, C, D.

Graf. 2.2: Esiti di agibilità distribuiti per Regione - scheda AeDES

Fonte: Elaborazione propria su dati del Dipartimento della Protezione Civile

L'impiego dello strumento della scheda FAST ha permesso di svolgere rapidamente una ricognizione preliminare su un gran numero di edifici, per un totale di 105.162 unità controllate nelle quattro regioni colpite: la maggior parte degli immobili verificati è risultata agibile (57%), mentre le valutazioni di inagibilità ammontano al 43% del totale, di cui solamente un 3% per rischio esterno. Anche in questo caso le differenze a livello regionale sono importanti tanto per numero di valutazioni effettuate quanto per esito finale, ad eccezione della quota di edifici non utilizzabili per rischio esterno che risulta coerente nelle quattro regioni, circa il 3% (graf. 2.3). La Regione Abruzzo presenta il 62% degli immobili agibili ed il 34% non utilizzabili. Le verifiche di agibilità con scheda FAST nei territori della Regione Lazio sono state estremamente ridotte, per un totale di 5.526 immobili controllati; solamente il 26% degli edifici è risultato non utilizzabile mentre il 71% agibile. Nella Regione Marche invece tale procedura è stata ampiamente utilizzata: basti pensare che quasi la metà delle verifiche complessive sono state svolte in questi territori, per un totale di 57.998 schede FAST compilate. Di queste, il 50% ha dato esito di agibilità mentre il 47% di non utilizzabilità. Infine la Regione Umbria presenta il 69% di edifici agibili ed il 28% non utilizzabili.[7]

Graf. 2.3: Esiti di agibilità distribuiti per Regione - scheda FAST

Fonte: Elaborazione propria su dati del Dipartimento della Protezione Civile

7 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Terremoto centro Italia: verifiche di agibilità*, disponibile da <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/verifiche_di_agibilit.wp> consultato il 13/02/2018.

Alla luce dei dati dichiarati dal Dipartimento della Protezione Civile sulle verifiche di agibilità effettuate emerge una quadro piuttosto drammatico tanto in termini di diffusione territoriale dei danneggiamenti quanto di gravità degli stessi: complessivamente, gli edifici risultati, a vario titolo, inagibili quindi soggetti ad ordinanza di sgombero sono 118.172, che corrispondono a circa il 64% del patrimonio immobiliare utilizzato nei 140 comuni colpiti dal sisma.

2.3.4 Tessuto economico

Secondo il censimento Istat del 2010, i territori dei comuni maggiormente colpiti dal sisma si contraddistinguono per un'elevata densità di aziende agricole sulla popolazione residente: ve ne sono, infatti, 4,4 ogni 100 abitanti rispetto al valore nazionale che si attesta al 2,7. Complessivamente tali aziende sono 25.939 e presentano un'elevata dimensione media in termini di superficie agricola totale pari a 19 ettari per azienda, superiore rispetto al dato nazionale di 10,5; risulta invece inferiore il numero di aziende per chilometro quadrato: 3,2 contro 5,4. Le caratteristiche della superficie territoriale dei comuni ne denotano una particolare caratterizzazione agricola: il 62,4% del territorio del cratere sismico è ricoperto da superficie agricola (SAT). Vi sono addirittura comuni, come Montefranco (TR), Castel di Lama (AP) Antrodoco (RI) e Leonessa (RI), in cui supera il 90%. Rispetto all'Italia, in cui la percentuale di superficie agricola utilizzata (SAU) rispetto alla superficie agricola totale (SAT) è pari al 75,3%, i comuni del cratere sismico risultano utilizzarne solamente il 62,4%, investita principalmente in seminativi ma anche in prati permanenti e pascoli.

La quasi totalità delle aziende agricole è condotta direttamente dal coltivatore (96,5%) e strutturata in forme giuridiche individuali (94,8%). Quasi la metà dei lavoratori svolge la mansione di conduttore (49,3%) e vi è un ampio impiego di manodopera familiare: in azienda lavora principalmente il coniuge del conduttore (22,6%), ma anche parenti e altri familiari (rispettivamente 12,9% e 5,7%).

Ciò che caratterizza le aziende di questi territori è che, spesso, svolgono anche attività connesse all'agricoltura, in misura maggiore rispetto alla media nazionale (5,8% rispetto a 4,7%); di queste, gli agriturismi sono molto diffusi (31,2%), soprattutto in Umbria, dove la loro presenza sale al 54,8%.

Nel 2014 le imprese presenti in questi territori sono complessivamente 43.623, di cui il 63,3% nei comuni nella Regione Marche. Analogamente, delle 47.240 unità locali[8] presenti nell'area, il 62,9% è localizzata nei territori marchigiani. Dal rapporto tra le unità locali e la popolazione residente può essere calcolata la densità imprenditoriale: nei territori colpiti dal sisma vi sono mediamente 8 unità imprenditoriali ogni 100 abitanti, le quali offrono un impiego a 150.697 lavoratori, pari al 25,5% della popolazione residente, principalmente nel comparto dei servizi (58,3%) ma anche nell'industria (31,7%) e nel settore delle costruzioni (10%).

Ulteriori elementi circa la situazione economica dell'area considerata possono essere raccolti dall’analisi dei redditi dichiarati dai contribuenti ai fini Irpef, con riferimento all’anno d’imposta 2015. Il reddito medio dichiarato per contribuente ammonta a 18.091 euro, risultando maggiore nella Regione Lazio ed inferiore nelle Regioni Umbria e Abruzzo, a fronte di un dato medio nazionale di 20.015 euro. Anche il reddito per abitante risulta inferiore in questi territori, pari a 12.454 euro rispetto ai 13.010 euro medi italiani (Istat, 2017).

L'analisi del tessuto produttivo mostra quanto, prima del sisma, l'economia locale fosse caratterizzata da una forte presenza di aziende agricole, principalmente a conduzione familiare. Considerando che, come evidenziato dal rapporto Ismea (2013) sulla catena del valore dei prodotti agricoli, i soggetti più deboli della filiera produttiva sono proprio quelli operanti nel settore primario, a vantaggio degli operatori a valle (commercio) e a monte (fornitori di mezzi tecnici e di servizi bancari e assicurativi), è evidente quanto il susseguirsi degli eventi sismici abbia contribuito ad acuire le difficoltà delle piccole e medie imprese che, pur vantando prodotti d'eccellenza, già mancavano di infrastrutture in grado di proiettarle nel sistema globale (Emidio di Treviri, 2018).

8 Per unità locale si intende il luogo fisico nel quale un’unità giuridico-economica (impresa, istituzione pubblica e istituzione non profit) esercita una o più attività. In tale località, o a partire da tale località, si esercitano delle attività economiche per le quali una o più persone lavorano per conto della stessa unità giuridico-economica (Istat, 2017)

2.3.5 Tessuto culturale ed attività turistica

L'area colpita dal sisma vanta un patrimonio culturale di rilievo, ricco di beni architettonici, monumentali ed artistici, concentrato sia nelle migliaia di edifici ecclesiastici che nelle centinaia di palazzi pubblici e privati dislocati sul territorio, nonché nelle numerose strutture museali civiche e diocesane. Da una rilevazione a carattere censuario condotta nel 2015 dall'Istat denominata "Indagine sui musei e le istituzioni similari", i cui risultati non sono ancora stati pubblicati, risulta che sul territorio sono presenti 179 biblioteche, di cui 51 comunali e ben 157 strutture espositive: 11 in Abruzzo, sette nella Regione Lazio, 17 in Umbria e addirittura 124 nella Regione Marche. Si tratta di strutture espositive di piccole e medie dimensioni, che non attraggono un numero elevato di visitatori: nel 2015 infatti i fruitori sono stati complessivamente 766.631, in media 4.883 per ogni struttura. Nonostante ciò, la loro natura e distribuzione capillare sul territorio evidenziano come esse rappresentino presidi culturali fondamentali a livello locale che svolgono un'importante funzione di memoria e testimonianza dell'identità dei luoghi (Istat, 2017).

Stando ai dati pubblicati a luglio 2017 dal Segretariato Generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT), gli eventi sismici hanno interessato complessivamente un patrimonio culturale enorme: 6.725 beni immobili e 70.033 beni mobili.

I borghi abruzzesi colpiti dal sisma sono noti soprattutto per i castelli medioevali e le fortezze, come quella di Civitella del Tronto, una delle più importanti opere di ingegneria militare d'Europa, ma anche le chiese, le cappelle e le edicole disseminate nel paesaggio le quali, pur nella loro semplice espressione artistica, rappresentano l'identità e la storia delle popolazioni locali.

Gli eventi sismici in area laziale hanno colpito principalmente l'alto reatino concentrando gli effetti peggiori nei centri di Accumoli, cittadina nata attorno al XII secolo per riunire diversi centri della Valle del Tronto e nella quale risultano 30 chiese e alcuni palazzi di notevole interesse, ed Amatrice, nella quale sono presenti circa 115 chiese e molti palazzi nobiliari.

La zona maggiormente colpita dal sisma risulta tuttavia l'area interna della Regione Marche; con evoluzioni ed effetti diversificati, è stato coinvolto massivamente tutto il

patrimonio culturale, ricchissimo, dei comuni di tre delle cinque provincie marchigiane: Ascoli Piceno, Fermo e Macerata. Le architetture presenti sono per lo più inserite nel paesaggio montano e collinare, sia che si tratti di fortificazioni, come ad esempio Castel di Luco, sia che si tratti di edifici religiosi, come il Monastero di San Benedetto in Valledacqua. Il territorio è particolarmente ricco di risorse storico-architettoniche e di testimonianze culturali: molti sono i romitori, le abbazie e gli antichi santuari. Sui crinali sono posizionati i castelli e le torri fortificate poste a difesa del territorio; antichi mulini e altri edifici manifatturieri sono invece collocati in prossimità dei corsi d'acqua. Le case torri, strategiche anch'esse per la difesa del territorio, sono presenti un po' ovunque. Numerosi sono inoltre i siti paleontologici e archeologici, concentrati nelle parti del territorio più accessibili e favorevoli all'agricoltura e ai commerci. La caratteristica più rilevante è comunque la diffusa presenza di edifici religiosi, sparsi in ogni frazione e principalmente nei pianori. Si tratta di edifici talvolta anche semplici nelle forme architettoniche esterne ma sorprendentemente ricchi, al loro interno, per la presenza di cicli pittorici di estremo interesse storico ed artistico.

I centri colpiti della Regione Umbria, compresi tra i territori dello spoletino, il folignate e la Valnerina, si caratterizzano per un patrimonio culturale composto da insediamenti eremitici, che con la diffusione della Regola di San Benedetto si sono trasformati in splendide abbazie, ma anche da torri di avvistamento e villaggi fortificati, trasformati in centri abitati circondati da mura, di cui Norcia costituisce un caso esemplare. Si tratta quindi di un'area con un patrimonio culturale di particolare valore, presente non solo all'interno delle mura cittadine, con palazzi pubblici e chiese riccamente addobbate, ma diffuso su tutto il territorio ricco di eremi, abbazie, monasteri e antichi castelli (Segretariato generale MiBACT, 2017).

Dai dati pubblicati dal Dipartimento della Protezione Civile, risulta che dall'inizio dell'emergenza sono stati svolti oltre 5.000 sopralluoghi per verificare i danni al patrimonio culturale e valutare gli interventi di messa in sicurezza degli immobili: di questi, il 50% è risultato inagibile, l'1% inagibile per rischio esterno, il 4% parzialmente agibile, il 2% temporaneamente inagibile, il 20% agibile con provvedimenti e solamente il 23% agibile. Sono inoltre stati recuperati oltre 15.000 beni mobili, tra cui tele, statue, arredi sacri, quadri e pale d'altare, circa 7.000 beni librari e quasi 3.000 metri lineari di

documenti custoditi negli archivi storici del territorio colpito dal sisma.[9]

Oltre alla ricchezza artistico-culturale, l'area del cratere sismico è caratterizzata dalla presenza di parchi e riserve naturali, acque termali ed un notevole patrimonio paesaggistico che ne denotano una significativa attrazione turistica. I 140 comuni presentano, stando ai dati del 2015, una capacità recettiva di 1.939 esercizi, per un totale di 43.538 posti letto. Alcuni centri risultano essere più rilevanti dal punto di vista turistico, come Cascia, Norcia e Spoleto in Umbria, Fabriano, Camerino, Ascoli Piceno, Sarnano e Macerata nelle Marche, Rieti nella Regione Lazio, vantando una capacità ricettiva pari o superiore ai 1.500 posti letto. Per la peculiarità del territorio che si caratterizza per essere in gran parte montano e rurale, inserito in aree ad alto interesse paesaggistico ed ambientale e con un basso livello di urbanizzazione, sono prevalenti i campeggi, i bed & breakfast, gli agriturismi, gli ostelli, i rifugi di montagna, i villaggi turistici, ossia quelle forme di alloggio tipiche di un turismo legato alla natura ed ai piccoli borghi. Sono infatti 1.637 gli esercizi extra-alberghieri rispetto a solamente 302 strutture alberghiere (Istat, 2017).

In conclusione, i comuni colpiti dal sisma vantano un patrimonio culturale ed ambientale di grande rilievo, a cui si collega una diffusa attività turistica che rappresenta uno dei settori trainanti dell'economia locale. Consapevoli della storia sismica di questi territori, le istituzioni dovrebbero orientare il proprio lavoro proprio alla salvaguardia ed alla promozione dei beni artistici, culturali e paesaggistici posseduti.

9 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Terremoto centro Italia: beni culturali*, disponibile da <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/beni_culturali.wp>, consultato il 13/02/2018.

3. L'emergenza abitativa

L'evento catastrofico porta con sé tutta una serie di questioni circa il futuro dei territori e della popolazione colpita, inerenti, in primo luogo, la necessità di fornire un alloggio adeguato agli sfollati. A partire dal ruolo centrale che la casa assume nel dibattito odierno sull'emergenza, in questo capitolo si descrivono le strategie messe in campo per fronteggiare l'emergenza abitativa a seguito dei principali eventi tellurici che hanno interessato l'Italia negli ultimi 150 anni. Infine, in riferimento al sisma dell'Appennino centrale, vengono illustrate le principali soluzioni abitative offerte alla popolazione terremotata, evidenziandone criticità e limiti.

3.1 *Sheltering* e *housing*. Il diritto alla casa nel post-disastro

Oltre la rottura dei normali sistemi sociali, la distruzione dei luoghi e, talvolta, la scomparsa dei propri cari, l'impatto di un evento disastroso comporta spesso la perdita della propria casa. «Rifugio, protezione e luogo dei servizi primari dove si manifesta la dignità della persona», la casa deve costituire un punto centrale nell'azione dei governi che, in seguito ad un evento catastrofico, sono tenuti a fornire una risposta «rapida ed efficace a questo bisogno» (Bennicelli Pasqualis, 2014, p. 29). Le maggiori agenzie internazionali che si occupano di gestione delle emergenze, come l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), il Programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani (UN-HABITAT) oppure la Federazione internazionale delle società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (IFRC) considerano il diritto ad un ricovero post-disastro riconducibile al più generale diritto degli individui ad un alloggio adeguato, così come sancito dall'articolo 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani oppure dall'articolo 11 della Convenzione Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR).

La terminologia esistente, tuttavia, non risulta adeguata a descrivere la vasta gamma di bisogni e attività di coloro che risultano coinvolti in processi emergenziali di questa portata. A tal proposito un gruppo informale di ricercatori, provenienti da diversi ambiti

accademici e associati all'Università di Cambridge, ha avviato il progetto S*helterproject*, con l'obiettivo di diffondere le buone pratiche, condividere le esperienze, sostenere l'apprendimento dei punti di forza e di debolezza dei vari progetti quindi migliorare le politiche in tema di assistenza abitativa post-disastro e post-conflitto.[10] Il progetto sviluppa un approccio innovativo all'emergenza abitativa e formula il concetto di *transitional settlements:* partendo da un'interpretazione olistica e multidimensionale della necessità di offrire adeguate sistemazioni agli sfollati, l'idea di "insediamenti transitori" delinea una modalità di assistenza che riesca ad andare oltre le tradizionali risposte istituzionali, caratterizzate principalmente dalla fornitura di tende e campi, enfatizzando l'esigenza di una transizione verso soluzioni durevoli ed orientate allo sviluppo locale (Corsellis, Vitale, 2005).

Molti documenti legali in tema di *transitional settlements*, ma anche numerose ricerche sui disastri, utilizzano in modo interscambiabile i due termini di *sheltering* e *housing*, indicanti le principali forme di accoglienza della popolazione a seguito di eventi catastrofici. Non chiarire una loro definizione ha contribuito negli anni alla creazione di una pluralità e ambiguità di significati. In uno studio per l'Agenzia Federale di Gestione delle Emergenze con sede a Washington (FEMA) effettuato dal *Disaster Research Center* emerge come il termine *shelter* venga utilizzato per indicare una moltitudine di situazioni, spesso addirittura contrastanti: ci si riferisce, ad esempio, a chi è costretto ad evacuare la propria casa e si trasferisce da un vicino per poche ore, in attesa del termine dell'evento calamitoso; oppure a coloro che soggiornano per un lungo periodo, anche anni, a casa di familiari durante l'intero processo di ricostruzione della propria abitazione. Analogamente, anche il concetto di *housing* riscontra le medesime problematiche: spesso viene impiegato per descrivere la condizione di un individuo che, in seguito ad un disastro, ritorna nella propria abitazione; altre volte indica invece l'ottenimento di nuove case da parte degli sfollati. In ogni modo distinguere i due concetti ed essere in grado di riconoscere che si tratta di fenomeni differenti ed eterogenei è di fondamentale importanza ed utilità, non solo da parte di studiosi e ricercatori ma anche di coloro che si occupano di progettazione e del personale operativo (Quarantelli, 1982a).

10 Per un approfondimento sui progetti e sulle pubblicazioni si veda la pagina web dello *Shelterproject*, disponibile da <http://shelterprojects.org/index.html>, consultato il 19/02/2018.

Dalla documentazione prodotta dallo S*helterproject* si evince quanto il concetto di *shelter*, che letteralmente significa rifugio, debba indicare qualcosa di più che un semplice tetto sopra alla testa: assicurando protezione, privacy e sicurezza ma anche infrastrutture di base, come l'approvvigionamento idrico ed i servizi igienico-sanitari, esso deve garantire un ambiente di vita sano e dignitoso per gli individui e le famiglie.

Il concetto di *housing* o, per meglio dire, di *adequate housing* include invece tutte quelle caratteristiche che un alloggio adeguato deve possedere tra cui la disponibilità di servizi, materiali, strutture e infrastrutture, l'accessibilità, l'abitabilità e l'adeguatezza culturale (Corsellis, Vitale, 2005).

Nell'ambito della ricerca sui disastri, giacché la questione dell'emergenza abitativa implica complessi processi sociali resi ancora più difficili da studiare alla luce della confusione concettuale presente in letteratura (Peacock, Dash, Zhang, 2007), Quarantelli (1982a; 1982b; 1995) elabora quattro distinte tipologie di *shelting* e *housing*. La prima è rappresentata dal rifugio di emergenza (*emergency sheltering*), ossia quei luoghi in cui gli sfollati trovano riparo per un breve periodo, solitamente qualche ora. Alcune località vengono definite in questo modo solamente perché gli individui vi si riuniscono in seguito ad un disastro: si tratta di soluzioni spesso spontanee che nascono da necessità immediate (Peacock *et al*., 2007), come scuole, palestre, chiese, aeroporti o qualsiasi altro edificio messo a disposizione per la prima accoglienza della popolazione. La seconda categoria, il rifugio temporaneo (*temporary shelting*), indica gli spazi che offrono ospitalità temporanea agli sfollati, superato il primo periodo dell'emergenza. Queste soluzioni, che certamente richiedono una maggiore pianificazione rispetto alle precedenti, non si limitano ad offrire un rifugio d'emergenza ma permettono di soddisfare tutta una serie di necessità quotidiane degli individui: solitamente pensate come interventi di massa, esse forniscono un riparo alla popolazione colpita, garantiscono la distribuzione di acqua e viveri e la circolazione di informazioni (Quarantelli, 1982a; 1982b). A seguito dell'inondazione disastrosa che nel 1972 colpì la città di Wilkes-Barre nel nord-est della Pennsylvania, gli sfollati furono costretti ad abbandonare le proprie abitazioni per diversi giorni ma non tentarono di ristabilire le routine domestiche finché non tornarono alle loro case (*Id*., 1995).

È proprio la ripresa delle attività quotidiane e delle responsabilità familiari che delinea la differenza tra i concetti di *sheltering* e *housing.* Tutte quelle sistemazioni che permettono un primo, seppur provvisorio, ripristino delle routine domestiche rimandano al concetto di *temporary housing:* camper, roulotte, hotel e container. Gli abitanti sono coscienti che tale condizione abitativa supera l'emergenza e può estendersi per mesi, se non anni. Dopo l'impatto dell'uragano Andrew, ad esempio, l'Agenzia Federale di Gestione delle Emergenze (FEMA) mise a disposizione delle roulotte che dovevano accogliere gli sfollati per un periodo di sei mesi; l'ultima famiglia, tuttavia, lasciò il campo dopo due anni e mezzo. Queste soluzioni sono caratterizzate da una certa ambivalenza: se da un lato rappresentano per alcuni individui un miglioramento significativo delle proprie condizioni abitative, dall'altro potrebbero concorrere a rallentare o inibire la ricerca di un'abitazione definitiva (Peacock *et al.*, 2007). Infine viene definita *permanent housing* la condizione di coloro che tornano a vivere in modo permanente nelle proprie case, a seguito dei lavori di ripristino, oppure in nuove abitazioni. È bene notare che le quattro tipologie non sempre si sviluppano in modo lineare e le differenze tra di esse molto spesso non sono così accentuate. Sempre più di frequente, infatti, si verificano situazioni per cui un alloggio temporaneo diventa permanente oppure un rifugio di emergenza si trasforma, per necessità, in rifugio temporaneo (Quarantelli, 1982a; 1982b; 1995).

Al di là delle differenziazioni tipologiche qui presentate, risulta di fondamentale importanza per la popolazione colpita da un evento disastroso recuperare la propria dimensione abitativa, la cui mancanza impedisce lo svolgimento delle normali attività domestiche e quotidiane. I ritardi nell'assegnazione delle abitazioni troppo spesso comportano dei rallentamenti in tutte le altre dimensioni della *recovery*[11] (Peacock *et al.*, 2007). La questione chiave quindi, ciò che dovrebbe rappresentare un obiettivo primario per le istituzioni, sta nell'offrire alla popolazione la possibilità di riappropriarsi delle proprie abitudini familiari e routine domestiche in seguito al disastro, il quale sempre «determina danni sia materiali sia immateriali, in quanto la frattura degli spazi

11 Il termine inglese *recovery* non equivale pienamente al vocabolo italiano più frequentemente utilizzato, ossia "ricostruzione": quest'ultimo, infatti, sottolinea la dimensione materiale, ovvero l'intervento sull'ambiente costruito, mentre il termine inglese copre anche quella immateriale, sociale e psicologica (Emidio di Treviri, 2018).

del vivere quotidiano, pregni di significato, di emozioni e della memoria collettiva porta con sé un senso di smarrimento» (Spagnuolo, 2017, p. 68).

Questa restituzione della "normale" quotidianità può avvenire solamente attraverso una corretta ed attenta pianificazione dei nuovi insediamenti, oppure un adeguato processo di ripristino dei vecchi, con la piena consapevolezza che essi possono avere un impatto positivo sulle popolazioni sfollate (Corsellis, Vitale, 2005). Di contro, una pianificazione sbagliata può generare una serie di effetti negativi: in alcuni casi, ad esempio, il disagio abitativo a lungo termine, determinato da certe scelte urbanistico-architettoniche, può essere correlato all'incremento di patologie innescate da processi di spaesamento e perdita del senso dei luoghi oppure possono concretizzarsi meccanismi tesi a riprodurre vulnerabilità strutturali preesistenti nel tessuto abitativo che si tenta di risanare (Ciccozzi, 2016); o ancora, può verificarsi un deterioramento del rapporto tra il territorio ed i suoi abitanti, i quali, valutando negativamente le proprie condizioni ed il proprio contesto di vita, manifestano un diffuso disagio socioterritoriale (Calandra, 2016).

Da queste ultime riflessioni si evince quanto nella gestione di un disastro, ed in particolare nella programmazione delle scelte emergenziali e post-emergenziali, si renda necessario tanto assumere il territorio come punto di partenza e come prerequisito per la sicurezza sociale, in un'ottica di prevenzione dei rischi futuri, quanto riconoscere il nesso imprescindibile che lo lega alla cultura: le società infatti costruiscono narrazioni che le legano al territorio, grazie alle quali si produce senso di appartenenza e di identità e coesione sociale (*Ead.*, 2013). Quando questo legame si interrompe, in occasione di un evento calamitoso e, in modo più marcato, a causa di scelte che non tengono debitamente in considerazione le variabili territoriali, si verificano «dinamiche di sottrazione del controllo sul governo del territorio da parte di chi lo abita e lo vive» (*Ivi*, p. 8). La territorialità, al contrario, è il senso del legame che gli individui attribuiscono al territorio nel momento in cui lo vivono e lo trasformano, e si esplicita nel luogo (*Ivi*).

È bene ricordare che la letteratura sociologica distingue lo spazio dal luogo. In un articolo intitolato *A Space for place in Sociology*, Thomas F. Gieryn (2000), nel riconoscere la centralità del luogo nell'analisi della vita sociale, ne delinea le caratteristiche principali: oltre ad essere un punto unico nell'universo, dotato di fisicità, e

permettere la distinzione tra ciò che si trova vicino e ciò che invece è lontano, il luogo viene interpretato, narrato, sentito, percepito, compreso ed immaginato dagli individui. A partire dal connubio tra la materialità e le esperienze interpretative umane, si dà l'unicità e la rilevanza del luogo che diventa così contenitore di memoria e di identità collettiva (*Ivi*).

Nell'interpretazione di Lina Calandra (2013) il luogo si specifica come configurazione della territorialità, nella quale si esprime la soggettività dell'individuo, si dispiega il suo benessere psico-fisico, unitamente alla sua realizzazione personale come essere umano e come cittadino, si sviluppa il senso di appartenenza ed al contempo si manifesta e si alimenta la cultura della comunità.

Nelle accezioni fin qui delineate, la territorialità ed il luogo assumono una connotazione del tutto particolare se considerate in riferimento alla dimensione abitativa. Come evidenzia Antonello Ciccozzi (2016),

> […] l'abitare, inteso come relazione tra persone e luoghi, va inteso a partire dalle qualità di questa relazione, caratterizzate, prima di tutto, da una reciproca influenza e retroazione: qualsiasi spazio (dimensione fisica) si fa territorio (dimensione sociale) e quindi luogo (dimensione culturale), nella misura in cui gli esseri umani che lo abitano, attraverso un insieme quotidiano di pratiche locali, si fanno gli uni con gli altri individui (rispetto a dei ruoli) e persone (rispetto a dei valori). Viceversa, circolarmente, qualsiasi essere umano si fa, insieme agli altri, individuo e persona attraverso un agire socialmente relazionato che produce, mantiene e trasforma il senso del luogo insito nei confini – sfocati, aperti, sovrapposti, dinamici e problematici – della territorialità di uno spazio fisico. Avere consapevolezza nei confronti di questo nucleo di relazioni che origina l'abitare vuol dire superare un approccio meccanicistico del costruire che colloca l'individuo in modo disgiunto rispetto all'ambiente (che in tal modo verrebbe erroneamente oggettivato e inteso come spazio neutro in cui s'inscrive unidirezionalmente una pratica umana). Viceversa, comprendere il senso dell'abitare vuol dire riconoscere come costitutiva, fondante e ineludibile la bidirezionalità delle relazioni tra uomo e ambiente (p. 93).

Poiché alla casa si connettono tutte le dimensioni della quotidianità, del lavoro, dello studio, del tempo libero, ossia «tutti gli altri luoghi nei quali giorno dopo giorno vengono messi in scena abitudini e atteggiamenti diffusi e generalizzati a livello dell'intera comunità o di una parte di essa» (Calandra, 2013, p. 11), appare chiaro

quanto l'attenzione delle istituzioni preposte a fronteggiare l'emergenza post-sisma debba concentrarsi proprio su queste dimensioni. Un'attenta pianificazione non può prescindere dal coinvolgimento della popolazione interessata poiché, come afferma Antonello Ciccozzi (2016), «il rischio a cui bisogna prestare attenzione è quello concernente i disastri sociali che s'innescano allorché la cultura del costruire surclassa quella dell'abitare» (p. 94).

3.2 Excursus storico: risposte altalenanti e contraddittorie

Se è vero che gli eventi disastrosi hanno sempre caratterizzato la storia di questo paese, è altrettanto vero che la piena consapevolezza della fragilità del nostro territorio è piuttosto recente e, di conseguenza, anche la necessità di considerare l'emergenza non più in termini eccezionali bensì di normalità (Bennicelli Pasqualis, 2014). Le risposte istituzionali all'emergenza abitativa post-disastro sono state, in oltre 150 anni di stato unitario, molteplici e diversificate, spesso antitetiche (Emidio di Treviri, 2018). Come afferma Alfiero Moretti, dirigente *ad interim* del Servizio Organizzazione e Sviluppo del Sistema di Protezione Civile della Regione Umbria, ancora oggi «la situazione in questo paese è altalenante perché ancora rispetto all'emergenza sismica non abbiamo trovato un modello consolidato per una risposta abitativa».[12] Se, da un lato, questo ha permesso di offrire risposte ad eventi diversi, sulla base delle specificità territoriali, dall'altro ha prodotto, utilizzando le parole di Stefano Ventura (2010), «una selva legislativa, tante autorità e commissariati […] e un'intricata matassa di spesa per le casse dello Stato» (p. 19).

Fino ai primi decenni del Novecento per far fronte all'emergenza abitativa in seguito ad un evento calamitoso sono state costruite, salvo rare eccezioni, tende e baracche. Basti pensare alla situazione generata dal sisma che nel 1908 colpì Messina e Reggio Calabria, considerato uno dei più devastanti disastri accaduti in Italia tanto per perdite umane, quanto per impatto sociale ed economico: oltre alle 85.000 vittime, l'evento ha avuto, e continua ad avere, delle ripercussioni importanti sulle dinamiche demografiche ed abitative delle due regioni colpite, provocando, tra l'altro, l'emigrazione forzata di migliaia di famiglie (Guidoboni, Valensise, 2011).

12 Alfiero Moretti, intervista personale, 14/10/2017.

Per la prima volta è stata interessata l'Italia unita, chiamata a gestire una complessa emergenza, sia in termini di soccorso alla popolazione e di coordinamento degli aiuti, che in termini di ricostruzione. In seguito al sisma solamente nella città di Messina furono costruite 7.700 baracche ed alcuni villaggi costituiti da oltre 7.000 unità in legno ad uno o più piani. Tuttavia il ritorno dei superstiti, temporaneamente alloggiati in località vicine, face aumentare notevolmente il fabbisogno di soluzioni abitative tanto che nel 1915 le baracche in città risultavano oltre 15.000 ed i residenti erano più di 60.000. La popolazione sfollata, così come il territorio, fu abbandonata nelle mani degli speculatori i quali, usufruendo di mutui agevolati e diritti edilizi, acquistarono intere aree della città e quasi la totalità dei suoli edificabili. Dopo la visita di Mussolini, nel 1924 furono stanziate le risorse per la costruzione delle casette "ultrapopolari": baracche in muratura con servizi igienici in comune nelle quali sono andate ad abitare, e vi abitano tuttora, molte delle famiglie sfollate. I quartieri pensati per ospitare queste soluzioni, tuttavia, continuavano e continuano a caratterizzarsi della presenza di quegli insediamenti di fortuna, baracche in legno e lamiera, pensati per offrire alloggio alla popolazione fino al termine della ricostruzione: all'inizio degli anni Duemila vi erano ancora 12.000 residenti in oltre 3000 manufatti (Saitta, 2013).

Per differenziarsi da questo modello il regime fascista, in occasione del sisma che nell'estate del 1930 colpì l'area dell'alta Irpinia e del monte Vulture, lasciando senzatetto quasi 100.000 persone, decise di evitare la soluzione delle baracche le quali, pur rispondendo ai bisogni immediati di ricovero, avrebbero lasciato irrisolto il problema della ricostruzione. I fondi furono quindi stanziati per la costruzione di "casette asismiche", secondo la terminologia dell'epoca, così chiamate perché rispondenti alle norme dell'edilizia antisismica allora vigenti, la cui consegna alla popolazione sarebbe dovuta avvenire prima dell'avvento della stagione invernale. Tuttavia diversi elementi, tra cui la crisi economica in atto, il rincaro dei prezzi dei materiali da costruzione e la lentezza dei trasporti, nonché la difficoltà di reperimento di manodopera specializzata, impedirono la realizzazione del piano, inducendo il governo ad autorizzare la costruzione di oltre mille baracche (Guidoboni, Valensise, 2011).

È proprio in questa contrapposizione tra temporaneo e duraturo che si possono inquadrare molti interventi messi in campo nei disastri successivi (Emidio di Treviri,

2018), a partire dal sisma che colpì nel 1968 la Valle del Belice. Ritenuta area non sismica dalle conoscenze scientifiche del tempo, l'evento causò alcune centinaia di morti e 100.000 senzatetto. La disorganizzazione nella gestione del soccorso e dell'emergenza, unitamente alla lentezza con la quale arrivarono gli aiuti, aumentarono la precarietà della popolazione colpita, inizialmente ospitata in tendopoli, carri ferroviari e centri di raccolta, come scuole, alberghi ed edifici pubblici. Fin dai primi giorni, però, la situazione si fece molto critica, tanto per la mancanza di viveri e medicinali, per le scarse condizioni igienico-sanitarie quanto per il sovraffollamento: molti individui persero la vita proprio nella prima emergenza, a causa dell'insorgere di malattie polmonari. L'esigenza immediata di smantellare le tendopoli indusse il governo ad approvare la realizzazione di 5.235 baracche. Nel frattempo la strategia delle autorità fu quella di favorire il movimento migratorio, già in atto a poche ore dal sisma, concedendo biglietti ferroviari gratuiti e rilasciando passaporti: a meno di un mese dall'evento erano 10.000 i cittadini, prevalentemente uomini in età lavorativa, che avevano lasciato i luoghi di residenza o ne avevano fatto richiesta, diretti verso l'Italia e l'Europa Settentrionale (Guidoboni, Valensise, 2011). In aggiunta alle criticità legate alla gestione dei soccorsi e dell'emergenza anche le scelte per la ricostruzione, quest'ultima caratterizzata da «interventi statali ingenti, mal distribuiti e corrosi da interessi illegali» (*Ivi*, p. 296), si rivelarono del tutto sbagliate: la popolazione, incentivata ad allontanarsi dai centri colpiti, venne dislocata in nuovi insediamenti a nord, del tutto estranei alle tradizioni ed agli stili di vita locali (Ercole, 2013).

Anche in occasione della sequenza sismica che da maggio a settembre 1976 colpì il territorio friulano, la cui gestione è considerata, come evidenziato nel capitolo 1.2, uno dei pochi esempi virtuosi nella storia italiana dei disastri, le soluzioni abitative offerte alla popolazione hanno sollevato criticità e contrasti. In un primo periodo, complice anche la stagione estiva in cui si è verificato l'evento, gli oltre 70.000 sfollati trovarono alloggio in carrozze ferroviarie, roulotte e tende (Guidoboni, Valensise, 2011). Dopo la scossa di maggio la popolazione alloggiata in queste ultime si auto-organizzò in comitati di tendopoli, all'interno dei quali vennero eletti dei rappresentanti che potessero gestire le necessità espresse dagli sfollati: dalla equa distribuzione di viveri e medicinali arrivati, in modo piuttosto disorganizzato, subito dopo il sisma fino all'organizzazione

della vita collettiva stessa, con l'introduzione di una mensa e dei turni di pulizia (Londero, 2008). Svincolati da condizionamenti politici, i comitati di tendopoli sono la prova di quanto una comunità fortemente coesa e cooperativa possa riuscire a prendere parte attivamente ai processi decisionali nel post-disastro. Le dinamiche di mutuo aiuto, la lotta alla sopravvivenza, il superamento degli attriti generati dalla forzata vita comune e dalle difficoltà del momento possono essere spiegati, come scrive Igor Londero (2008), dalla tradizione abitativa di quei territori:

> Se nella struttura abitativa curtense, molto diffusa prima del terremoto, il livello di condivisione era molto elevato anche tra diversi nuclei familiari, la tendopoli si presenta come un cortile allargato, dove l'idea stessa di intimità viene a ridisegnarsi all'interno di pareti fatte dai teli di una tenda. Un litigio domestico diventa un fatto sociale, mentre una luce accesa fa un punto di aggregazione (p.60).

Le successive scosse, unitamente all'inizio dell'inverno, imposero però la definizione di una nuova strategia: nel tentativo di individuare delle soluzioni intermedie che potessero offrire ospitalità alla popolazione fino alla consegna delle 25.000 case prefabbricate, furono requisite tutte le seconde case ed individuati gli alberghi del litorale friulano disponili ad accogliere i terremotati (Bennicelli Pasqualis, 2014). Molti di loro, tra cui gli allevatori ed i coltivatori diretti, rifiutarono l'evacuazione e trascorsero l'inverno nelle tende, nelle roulotte e nelle 20.000 baracche allestite (Guidoboni, Valensise, 2011), sollevando un tema che negli anni successivi assumerà un ruolo centrale nel dibattito sull'emergenza: per la prima volta infatti affiora l'idea dell'importanza del presidio del territorio da parte della popolazione terremotata durante la fase della ricostruzione (Emidio di Treviri, 2018).

La stessa esigenza di presidio del territorio emerse anche in occasione del violento sisma che nel novembre 1980 interessò l'Irpinia e la Basilicata, causando migliaia di vittime ed un numero enorme di sfollati, circa 280.000. In un primo momento fu predisposto un "piano di arretramento", che avrebbe permesso di mobilitare tra le 170.000 e le 250.000 persone lungo la costa. Furono requisiti alberghi, pensioni, villaggi turistici e seconde case localizzate sul litorale campano ma la protesta dei proprietari degli immobili e della popolazione, dovuta principalmente alla distanza tra i

paesi dell'entroterra ed il mare, nonché alle difficoltà logistiche e di collegamento, condusse ad un ridimensionamento del piano inizialmente previsto (Ventura, 2010). Preso atto della volontà dei cittadini ed ascoltati i sindaci, il commissario decise quindi di optare per la costruzione di fabbricati provvisori in attesa dei quali la popolazione fu accolta dapprima in vagoni ferroviari e tende e, successivamente, in roulotte, edifici pubblici, prefabbricati leggeri e container, per un totale di 149.000 persone alloggiate sul territorio. Furono solamente 20.900 gli sfollati trasferiti sul litorale ed ulteriori 29.805 sistemati in province non colpite dal terremoto ma ben 31.739 cittadini emigrarono altrove (Guidoboni, Valensise, 2011).

Il modulo containerizzato fu la soluzione abitativa intermedia ampiamente impiegata nella gestione dell'emergenza sismica a seguito del terremoto "interminabile" che nel 1997 che colpì le Regioni Umbria e Marche e che causò quasi 50.000 senzatetto. Dopo una prima sistemazione in tende o roulotte, allestite subito dopo l'evento dai soccorritori, furono installati quasi 4.500 container in 196 campi (Ventura, 2010): sulla base delle direttive tecniche emanate, per la prima volta, in merito alla realizzazione delle opere di urbanizzazione degli insediamenti abitativi, furono istituiti dei veri e propri villaggi temporanei in grado di assicurare le funzioni primarie necessarie alla vita della comunità. Furono allestiti moduli familiari di dimensioni 12,5x2,5 m, ad uso residenziale e sociale, che si affacciavano su piazze o corti in modo da ricreare un elementare sistema urbano e attorno a cui organizzare le attività comuni, come il culto, le attività commerciali, i servizi pubblici e sociali (Guidoboni, Valensise, 2011). La popolazione vi rimase per quasi tre anni fino alla consegna dei moduli abitativi provvisori (MAP) in legno che, ancora oggi, risultano installati: gestiti dalle amministrazioni comunali, sono utilizzati da più soggetti sulla base di comodato d'uso o locale, con la precisa condizione che in caso di necessità devono essere immediatamente restituiti.[13]

Il caso umbro-marchigiano è contraddistinto da alcuni elementi innovativi: da un lato la costituzione del Gruppo Tecnico Insediamenti di Emergenza (G.T.I.E.) che si occupò della realizzazione degli insediamenti emergenziali quanto più vicini in termini di caratteristiche ai sistemi urbani precedenti l'evento (Bennicelli Pasqualis, 2014);

13 Alfiero Moretti, intervista personale, 14/10/2017.

dall'altro il provvedimento dell'autonoma sistemazione, pensato come misura di sostegno per i cittadini che avevano scelto di sistemarsi autonomamente (Moretti, 2014). Nei confronti di coloro che avevano ricevuto un'ordinanza di sgombero da parte del sindaco e non erano assegnatari di container, fu corrisposto un importo pari a 129,11 euro al mese per persona fino ad un massimo di 309,87 euro mensili per nucleo familiare, mentre per i soggetti ospitati in comunità evacuate il contributo era di 77,47 euro al mese (Ventura, 2010). I provvedimenti e gli insediamenti realizzati, inoltre, rispondevano alla necessità di mantenere il più possibile gli sfollati nei territori di appartenenza, rappresentando questo un vantaggio psicologico di notevole importanza per la popolazione colpita dal sisma, che si trasformò in soggetto attivo, protagonista del processo di ricostruzione e di ripresa economica e sociale dell'area (Guidoboni, Valensise, 2011). L'esperienza umbro-marchigiana, pur non avendo riscontri a livello internazionale in termini di tempistiche, ampiezza e qualità, ha tuttavia sollevato la delicata questione della sostenibilità economica della risposta abitativa all'emergenza, relativa al costo non solo delle strutture temporanee ma anche delle infrastrutture e delle opere di urbanizzazione: nel dibattito pubblico si affermano con forza concetti quali la temporaneità, la reversibilità e la dismissione degli insediamenti (Moretti, 2014), unitamente a temi collegati al risparmio di territorio, alla razionalizzazione dei servizi e delle infrastrutture dell'abitare (Bennicelli Pasqualis, 2014).

Tematiche, queste, ampiamente discusse ma nuovamente disattese nel 2009, durante la gestione dell'emergenza abitativa a L'Aquila. Per la prima volta dopo il 1908 il sisma colpì un territorio costituito da piccoli comuni ma anche da una capoluogo di regione, causando distruzione, 309 vittime e quasi 70.000 senzatetto, che in un primo momento furono alloggiati in migliaia di tendopoli, alberghi e case private (Guidoboni, Valensise, 2011). Superata la prima emergenza ed a partire dalla chiara volontà di evitare la fase-container, ritenuta ormai poco confortevole per gli abitanti, il governo, in accordo con il Dipartimento della Protezione Civile, decise di far transitare la popolazione dapprima nelle tende e poi direttamente nei prefabbricati, proprio come recitava lo slogan "dalle tende alle case". Vennero implementati due percorsi differenziati per la risposta abitativa: l'uno per L'Aquila, caratterizzato da strutture ad alta densità, l'altro per i comuni minori del cratere sismico. Fin da subito dopo il sisma fu avviato il progetto

C.A.S.E. (Complessi Antisismici Sostenibili ed Ecocompatibili) che prevedeva la realizzazione di 185 palazzine su piastre antisismiche disposte su 19 aree, individuate nel comune di L'Aquila e nei territori limitrofi, per un totale di circa 4.500 appartamenti (Ventura, 2010).

Nonostante la qualità degli alloggi e la rapidità di costruzione e consegna agli abitanti, il clima sociale risentì negativamente della gestione verticistica e centralizzata degli interventi, che mancò completamente del coinvolgimento della popolazione locale, e della loro strumentalizzazione mediatica, amplificata da denunce e scandali (Guidoboni, Valensise, 2011). Per di più, oltre a rivelarsi una scelta «urbanisticamente catastrofica» (Ciccozzi, 2016, p. 95), che ha visto la combinazione di tipologie costruttive urbane in contesti rurali ed in alcuni casi montani, il progetto C.A.S.E., con la realizzazione di villaggi a vocazione esclusivamente residenziale, ha portato alla disgregazione della vita urbana, alla fratturazione del tessuto abitativo, all'accelerazione di dinamiche di frammentazione e dispersione della popolazione (Calandra, 2013), a manifestazioni accentuate di disagio socioterritoriale (*Ead.*, 2016). Gli sfollati non inclusi tra i beneficiari degli appartamenti del progetto, residenti principalmente nei comuni limitrofi al capoluogo aquilano, ottennero l'assegnazione dei più tradizionali MAP, moduli abitativi provvisori: individuate 141 aree, furono installati 2262 moduli in provincia e 1273 nelle frazioni cittadine. Anche in questa emergenza venne previsto il contributo di autonoma sistemazione (CAS), per un importo variabile dai 100 ai 400 euro mensili in base al numero dei componenti del nucleo familiare (Ventura, 2010). Nella prima fase dell'emergenza usufruirono del contributo 25.583 cittadini, drasticamente ridotti nell'autunno del 2010 a 11.556. Il Comune de L'Aquila, infatti, a partire dai dati ottenuti dalle autodichiarazioni sul possesso dei requisiti utili all'ottenimento del beneficio previste dall'ordinanza 3870/2010, richiese al Servizio d'Elaborazione Dati (SED) di procedere alla chiusura di 8572 pratiche. Le motivazioni dell'esclusione furono piuttosto eterogenee: alcuni beneficiari dichiararono di possedere un'abitazione agibile nella provincia in cui erano temporaneamente sistemati, altri presentarono dichiarazioni incomplete, non valide o non comprensibili, altri ancora risultavano studenti non residenti (Commissario delegato per la Ricostruzione - Presidente della Regione Abruzzo, 2010).

Le esperienze messe in campo per fronteggiare l'emergenza abitativa a partire dai primi anni del Novecento, così come gli scandali e le problematiche in termini di sostenibilità economica ed ambientale delle strutture di emergenza, hanno portato alla considerazione secondo la quale è necessario «realizzare solo quelle soluzioni abitative temporanee strettamente necessarie, e che non devono presentare le caratteristiche di una casa definitiva, incentivando così il ritorno della popolazione alla propria abitazione» (Moretti, 2014, p. 12).

La strategia messa in atto a seguito al terremoto del 2012 dell'Emilia Romagna, infatti, è andata proprio in questa direzione: a fronte di un dato complessivo delle famiglie evacuate a giugno 2012 superiore a 16.000, la gran parte di esse ha fatto ricorso al contributo per l'autonoma sistemazione (CAS) mentre le soluzioni abitative temporanee, in un tessuto caratterizzato da bassa densità abitativa fatto di piccoli comuni nella provincia di Modena e Ferrara, sono state meno di mille. Al posto dei container sono stati installati 757 prefabbricati modulari abitativi removibili (PMAR) nei sette comuni maggiormente colpiti e 220 PMRR (prefabbricati modulari rurali removibili) in ambito rurale. Caratterizzate da un livello essenziale di comfort abitativo[14] e da sistemi di appoggio non infissi al suolo, queste soluzioni, con superfici variabili da 30 a 75 mq, sono realizzate da componenti prefabbricati ed a smontaggio programmato: attraverso la pratica del *buy-back*, infatti, dopo i primi 24 mesi d'uso l'impresa fornitrice è obbligata allo smontaggio ed al riacquisto dei manufatti ad un costo pari al 20% del valore offerto in sede di gara; inoltre gli aggiudicatari della fornitura sono tenuti ad assicurare per i primi tre anni un piano di manutenzione, ordinaria e straordinaria, rendendo quindi i moduli efficienti e riutilizzabili (*Ivi*).

14 Il concetto di comfort, come viene inteso oggi, si sviluppa in corrispondenza della rivoluzione industriale e si configura come un «fatto sociale totale», appartenente, allo stesso tempo, «al dominio culturale, a quello individuale (sensoriale e psicologico) e a quello economico» (Marrone, 2017, p. 103). Questa sua pluridimensionalità lo rende uno strumento utile per comprendere le trasformazioni e gli sviluppi della società. A partire da una prima accezione di comfort, inerente la dimensione fisiologica e sensoriale dell'individuo e che deriva dall'appagamento dei sensi, si sviluppano le declinazioni più evolute. Il comfort, infatti, può rimandare anche ad un significato simbolico più ampio ed indicare il raggiungimento di uno status individuale più elevato. Inoltre nella società occidentale attuale si configura come un elemento di protezione dall'incertezza: il comfort è una predisposizione mentale ad un ambiente di vita familiare e prevedibile, in cui vengono meno l'imprevedibilità ed il rischio. Una quarta declinazione di comfort, infine, assume una valenza "etico-ambientalista" e si realizza quando l'esperienza abitativa individuale supporta pratiche di sostenibilità ambientale (*Ivi*).

Gli eventi disastrosi che hanno caratterizzato il nostro paese sembrano aver messo in luce, ogni volta, aspetti diversi e contraddizioni di un problema estremamente complesso, quello di offrire una pronta sistemazione agli sfollati. Tracciare un excursus storico degli interventi permette di rilevare la discontinuità delle soluzioni offerte, certamente rispondenti alle dinamiche politiche, economiche e sociali predominanti in quel momento storico ma anche fortemente condizionate dalla stagione in cui si verifica l'evento, così come dalle specificità territoriali. Come affermato da Alfiero Moretti, in riferimento all'emergenza abitativa a seguito del sisma dell'Appennino centrale del 2016, «se ti arriva un terremoto ad aprile, hai sei mesi per poterti attrezzare. Se ti arriva a maggio, ce n'hai cinque. Se ti arriva a settembre come nel '97 è problematico. Se ti arriva come il nostro il 30 ottobre sei morto […] Per cui è chiaro che non riuscirai, come non siamo riusciti, a dare soluzioni immediate».[15]

3.3 Il sisma dell'Appennino centrale: meccanismi di allontanamento dai luoghi terremotati

A partire dall'analisi degli interventi messi in campo fino ad ora, unitamente alle riflessioni ed alle criticità sollevate nel dibattito pubblico da parte di esperti, studiosi ma anche dei terremotati stessi, due questioni si palesano con forza: da un lato la necessità di mantenere le popolazioni vicino ai propri territori, tanto per monitorare l'avanzamento della fase di ricostruzione quanto per limitare la disgregazione della struttura sociale originaria (Bennicelli Pasqualis, 2014), dall'altro la convinzione che scelte così rilevanti, date le ingenti ricadute sulla vita degli sfollati, non possano essere affrontate nei tempi dell'urgenza e dell'emergenza caratterizzanti il post-disastro (Emidio di Treviri, 2018).

Tenendo conto di questi due aspetti è evidente l'esigenza di definire un approccio all'emergenza abitativa "in tempo di pace", da attivare solo al verificarsi di eventi calamitosi in modo da rendere le procedure più rapide e trasparenti. A tal proposito, nell'aprile 2013, il Dipartimento della Protezione Civile induce una gara d'appalto europea, avvalendosi di Consip S.p.A., per la definizione di un «Accordo quadro con più operatori economici per l'aggiudicazione di appalti specifici aventi ad oggetto la

15 Alfiero Moretti, intervista personale, 14/10/2017.

fornitura, il trasporto ed il montaggio di Soluzioni abitative in emergenza e i servizi ad esse connessi per la Protezione civile» (ID 1290). La procedura, con importo a base d'asta pari a 684.000.000 euro, è divisa in tre lotti merceologici estesi all'intero territorio nazionale: soluzioni abitative di emergenza (SAE) con struttura portante in legno, con struttura portante in calcestruzzo prefabbricato ed infine con struttura portante in altro materiale. Conclusa il 10 luglio 2013, la gara non riceve offerte.

Il Dipartimento delle Protezione Civile, nell'aprile 2014, ne induce una seconda edizione (ID 1490) apportando delle modifiche: viene significativamente aumentato l'importo a base d'asta, arrivando a 1.188.000.000 euro, con il conseguente incremento del costo dei moduli, e vengono suddivisi i lotti sulla base della localizzazione geografica degli interventi (Nord – centro – Sud). La procedura si conclude il 5 agosto 2016 e, in seguito ai necessari accertamenti, meglio garantiti da una procedura di gara ordinaria rispetto a quanto avviene con i tempi dettati dall'urgenza, gli accordi quadro vengono sottoscritti il 25 maggio 2016. Le ditte aggiudicatarie del secondo lotto, relativo alle Regioni Toscana, Umbria, Marche, Lazio ed Abruzzo sono, in ordine di graduatoria: il Raggruppamento temporaneo d'impresa tra il Consorzio Nazionale Servizi società cooperativa e Cogeco7 Srl, disponibile a fornire, secondo necessità, fino a 850 moduli in sei mesi; il Consorzio Stabile Arcale, con un massimo di 780 SAE in sei mesi ed infine il Raggruppamento temporaneo d'impresa costituito dalle ditte Modulcasa Line S.p.A., Ames S.p.A. e Nav system S.p.A., per una capacità massima semestrale di 225 soluzioni abitative. Come previsto dal bando, le SAE sono unità abitative unifamiliari, disponibili in tre metrature in base al numero dei componenti del nucleo: 40, 60 e 80 mq. Il prezzo offerto in sede di gara dal primo classificato corrisponde a 1.075 euro/mq; quello offerto dal Consorzio Stabile Arcale, secondo classificato, è invece di 1.067 euro/mq, mentre il terzo classificato ha offerto 1.044,45 euro/mq.[16]

Le soluzioni monopiano, convenienti per le ditte aggiudicatarie in termini di costi e progettazione, sollevano tuttavia un'importante questione relativa al consumo di suolo. A ciò si aggiunge il contradditorio carattere di temporaneità di tali strutture, pensate per

16 Dipartimento della Protezione Civile, *Terremoto Centro Italia: le Sae – soluzioni abitative in emergenza*, disponibile da <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp?contentId=DOS60580>, consultato il 09/02/2018.

adempiere alla loro funzione per dieci anni. Infatti, sebbene il Dipartimento della Protezione Civile specifichi che si tratta di soluzioni smontabili e riconvertibili, nel bando di gara non ci sono indicazioni che favoriscano il loro smontaggio e riutilizzo una volta completata la ricostruzione delle abitazioni distrutte dal sisma. La procedura di appalto inoltre non definisce adeguatamente le tempistiche di realizzazione delle soluzioni abitative: se, da un lato, viene richiesto alle imprese concorrenti di garantire una certa capacità di produzione e consegna dei moduli al verificarsi di un evento calamitoso[17], le articolate fasi di realizzazione delle SAE, che coinvolgono le amministrazioni ed i fornitori, non vengono ben definite temporalmente. In particolare, nel bando manca completamente la specificazione dei tempi per l'individuazione delle aree ove installare i manufatti e per la loro urbanizzazione, entrambe le attività di competenza delle amministrazioni.

Alla luce di tutto ciò, benché la scelta di strutturare una gara europea "in tempo di pace" abbia contribuito a rendere più trasparente ed efficace il processo di attribuzione dell'appalto, l'impostazione del bando ed il conseguente accordo quadro risultano parziali ed inadeguati: oltre a non tenere debitamente in considerazione le specificità territoriali, lasciando libertà ai fornitori nella scelta tipologica dei moduli da installare, non vi sono prescrizioni che garantiscano la temporaneità delle strutture né indicazioni circa le tempistiche e le modalità di realizzazione delle opere preliminari sulle aree di destinazione (Emidio di Treviri, 2018).

Le criticità emerse dall'analisi del bando di gara hanno trovato un riscontro pratico solamente tre mesi dopo la firma degli accordi quadro, in occasione dell'emergenza abitativa a seguito delle scosse che hanno interessato l'Appennino centrale a partire dal 24 agosto 2016. L'ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile 19 settembre 2016 n. 394 individua le regioni quali soggetti attuatori per la realizzazione delle soluzioni abitative di emergenza, mentre ai comuni spetta di provvedere alla quantificazione dei fabbisogni, considerando i soli edifici situati nelle zone rosse o dichiarati inagibili con esito di tipo E o F, ed all'individuazione delle aree.

17 Immediatamente dopo aver ottenuto l'approvazione formale dei progetti, le imprese sono tenute a dare avvio alla produzione delle soluzione abitative. Almeno il 50% del quantitativo totale ordinato dovrà essere consegnato nella modalità "chiavi in mano" entro 30 giorni naturali e consecutivi dalla data di consegna delle aree urbanizzate. La fornitura dovrà essere completata entro 60 giorni dalla medesima data (Capitolato Tecnico, ID 1490).

Benché il Dipartimento della Protezione Civile abbia dichiarato che «sulla base delle esperienze pregresse e grazie agli strumenti contrattuali messi in campo precedentemente, si è stimato sin dall'inizio che per la realizzazione delle SAE fossero necessari circa sette mesi»[18], a 16 mesi dalla prima scossa sono state consegnate alla popolazione 2149 "casette", di cui 687 nella Regione Lazio, 510 in Umbria, 824 nelle Marche e 128 in Abruzzo, che rappresentano poco più della metà del totale dei moduli ordinati (58%). Nonostante i dati relativi al numero delle SAE siano in continuo aggiornamento, a causa alle variazioni nelle richieste da parte dei sindaci, al 28 novembre 2017 risultano complessivamente 3.662 i moduli da installare nei 48 Comuni che ne hanno fatto richiesta.[19]

La situazione risulta, pertanto, paradossale: al di là dei ritardi nella realizzazione e consegna, le SAE previste dall'accordo quadro assicurano alloggio alla popolazione sfollata nel corso della seconda emergenza, quindi non nella fase di primo soccorso, immediatamente successiva all'evento catastrofico, la cui gestione non è stata neppure menzionata nel bando, bensì durante il periodo che accompagna la ricostruzione delle abitazioni e dei centri distrutti (Emidio di Treviri, 2018).

In mancanza di una strategia definita preventivamente, in seguito al sisma del 24 agosto 2016 vengono allestiti 43 campi-tenda e, nello stesso tempo, predisposta l'accoglienza della popolazione in strutture agibili presenti sul territorio colpito, come palazzetti e palestre. Fin da subito, tuttavia, viene sottolineata l'intenzione di smontare celermente le tendopoli, così come affermato da Fabrizio Curcio, capo della Protezione Civile, il 4 settembre 2016 dopo un incontro con i vertici della Regione Marche e con i sindaci dei comuni del cratere marchigiano: «dobbiamo chiudere le aree attendate il prima possibile, già dalla prossima settimana il meteo cambierà, il clima rischia di diventare più rigido, dobbiamo spostare subito le categorie di persone più fragili».[20]

---

18 Dipartimento della Protezione Civile, *Terremoto Centro Italia: le Sae – soluzioni abitative in emergenza*, cfr. nota 16

19 Dipartimento della Protezione Civile, comunicato stampa del 30 dicembre 2017, *Terremoto Centro Italia: i cantieri delle Soluzioni Abitative di Emergenza*, disponibile da <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_com.wp?prevPage=comunicati_stampa&contentId=COM67134>, consultato il 09/02/2018.

20 Rai News, 4 settembre 2016, *Terremoto, Curcio ed Errani: "Via le tendopoli il prima possibile"*, disponibile da <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Terremoto-curcio-errani-via-le-tendopoli-il-prima-possibile-3a76a8d5-dad2-4ca5-a9be-04f844746cbf.html>, consultato il 10 febbraio 2018.

Le disposizioni attuative per la dismissione ed il ripristino delle aree volte all'accoglienza della popolazione sono contenute in una nota della Direzione di Comando e Controllo della Protezione Civile (DI.COMA.C) datata 26 settembre 2016.

Tra le misure volte ad assicurare l'assistenza in forma transitoria alle popolazioni residenti in edifici danneggiati con esito diverso da A successivamente alla chiusura delle aree di accoglienza, individuate dall'Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile 19 settembre 2016 n. 394, emergono la concessione del contributo di autonoma sistemazione (CAS), l'ospitalità presso strutture pubbliche ed alberghiere, l'utilizzo di abitazioni sfitte o seconde case ed altre soluzioni temporanee, previa verifica di fattibilità tecnica.

Nel dettaglio, il contributo di autonoma sistemazione è una misura destinata agli individui o alle famiglie la cui abitazione principale, abituale e continuativa sia stata distrutta dal sisma, in tutto o in parte, oppure soggetta ad ordinanza di sgombero. Erogato mensilmente, l'importo viene calcolato sulla base del numero dei componenti del nucleo familiare. Nella sua prima formulazione, prevista dall'OCDPC 388/2016, le famiglie potevano ottenere fino ad un massimo di 600 euro mensili, e comunque, nel limite di 200 euro per ogni componente abitualmente e stabilmente residente nell'abitazione. La successiva OCDPC 408/2016 va invece ad aumentare l'importo: nel caso di un nucleo monoparentale il contributo ammonta a 400 euro mensili ed arriva a 900 euro per una famiglia di oltre cinque persone. A questi vengono aggiunti ulteriori 200 euro nel caso in cui in famiglia vi siano persone *over* 65 o con handicap o invalidità non inferiore al 67%.

Il primo limite di questo strumento va rintracciato nella sua formulazione che tiene conto esclusivamente della composizione del nucleo familiare, tralasciando molte altre variabili socio-economiche rilevanti, come ad esempio la condizione occupazionale dei membri prima dell'evento sismico. Ciò si riflette nel diverso uso che le famiglie residenti nel cratere sismico fanno del CAS: solamente una minima quota dei beneficiari risulta destinare l'intero contributo per l'affitto di un'abitazione; molti, invece, utilizzano il CAS come integrazione al reddito, se non addirittura come fonte di reddito principale. In secondo luogo c'è il rischio che questa misura, non essendo vincolata ad un utilizzo nel comune di residenza o in quelli limitrofi, possa costituire un incentivo

all'allontanamento della popolazione, dalle aree terremotate verso zone più attrattive, in cui l'offerta immobiliare è più ampia (Emidio di Treviri, 2018).

Nonostante tutto, lo strumento del CAS risulta essere la forma di assistenza maggiormente impiegata per fronteggiare l'emergenza abitativa: nei territori delle quattro regioni colpite, infatti, sono oltre 42.000 i cittadini che ne hanno fatto richiesta (AGI, 2017).

La seconda opzione disposta dall'OCDPC 394/2016, in alternativa al CAS, prevede l'accoglienza alberghiera della popolazione. La Convenzione quadro stipulata l'8 settembre 2016 tra le quattro regioni colpite, l'Associazione dei Comuni Italiani (ANCI) e le associazioni maggiormente rappresentative delle strutture alberghiere, finalizzata ad assicurare ospitalità alle popolazione sfollata presso le strutture ricettive, sottolinea l'esigenza di soluzioni immediate e temporanee che, fino al termine dell'emergenza, permettano ai terremotati di restare nei luoghi prossimi al comune di residenza e di consentire il mantenimento dei legami parentali, sociali e di comunità, nonché il facile accesso al sistema dei servizi, a partire da quelli sanitari e scolastici. Il gestore della struttura si impegna a fornire sistemazioni in camere di doppie o triple, in appartamenti, residence o bungalow, unitamente al vitto e agli ordinari servizi di igiene e pulizia.

La limitata presenza di strutture nell'entroterra terremotato e la loro poca ricettività ha di fatto coinvolto in questo processo soprattutto gli alberghi della costa adriatica e del Lago Trasimeno, disponibili ad accogliere un maggior numero di persone. Inoltre, come afferma Debora Speziani, vicesindaco di Caldarola (MC):

> […] la Regione Marche dopo il terremoto di agosto ha scritto a tutti gli albergatori se volevano convenzionarsi per eventualmente alloggiare le persone terremotate. Fortunatamente quel terremoto non ha fatto molti danni, quindi nessuno si è accreditato. Quando a fine ottobre la gente è andata via dalle proprie case, la Protezione Civile ha mandato tutti negli alberghi abruzzesi, che avevano attiva la convezione dal terremoto de L'Aquila del 2009. Un conto però è andare in hotel in Abruzzo, piuttosto che a Civitanova Marche. Piano piano abbiamo cercato di avvicinare queste persone.[21]

21 Debora Speziani, intervista personale, 20/06/2017.

La situazione risulta essere la stessa anche sul versante umbro. Come dichiarato da Alfiero Moretti, infatti, «l'albergo inevitabilmente comporta una mobilità, va bene per gli anziani, va bene per una famiglia che non ha un lavoro a Norcia. Ma da Perugia a Norcia è un'ora e mezza ad andare e un'ora e mezza a tornare».[22]

Il tema dell'allontanamento della popolazione dai luoghi di origine, spesso coincidenti con le aree interne dell'Appennino centrale, sembra essere il filo conduttore che accomuna molte delle esperienze di coloro che hanno scelto la sistemazione in strutture ricettive.

Il dilatarsi dei tempi dell'emergenza, prorogata fino a febbraio 2018, ha comportato che questa soluzione si trasformasse, da urgente e temporanea, in sempre più strutturale, con conseguenze tanto sui territori quanto sugli individui, sulla loro dimensione quotidiana e sul loro benessere psico-fisico. Da un lato, infatti, vi è la possibilità che molti terremotati rimangano in queste nuove città: è il caso soprattutto delle giovani famiglie con figli, iscritti per due anni consecutivi in scuole della costa, o comunque lontane dai loro luoghi di origine. Dall'altro, la dimensione fortemente assistenziale offerta dall'hotel, che garantisce vitto, alloggio e pulizie degli ambienti, si ripercuote sulla vita quotidiana degli abitanti: stravolgendo le abitudini domestiche, di lavoro e di socialità, essi si trovano a convivere in spazi ristretti in una condizione di progressiva perdita di autonomia (Emidio di Treviri, 2018). La sistemazione in strutture recettive, benché fortemente caldeggiata dal Dipartimento della Protezione Civile, non ha trovato un riscontro positivo nella popolazione: alla fine del 2017, infatti, sono circa 4300 le persone alloggiate in hotel lungo la costa adriatica o sul Lago Trasimeno (AGI, 2017).

3.4 Pianificare la strategia abitativa

Entrambe le soluzioni proposte dal governo e dal Dipartimento della Protezione Civile per fronteggiare l'emergenza abitativa oltre a rivelarsi insufficienti, tanto da generare un diffuso spontaneismo abitativo, rivelano l'innesco di un meccanismo di allontanamento della popolazione dai luoghi terremotati già interessati, come approfondito nel capitolo 2.3, da processi di spopolamento ed invecchiamento. Se a ciò aggiungiamo il prolungarsi dei tempi dell'emergenza, che ha comportato il cronicizzarsi

22 Alfiero Moretti, intervista personale, 14/10/2017.

di quelle soluzioni abitative previste, inizialmente, per tamponare l'esigenza di garantire un alloggio a quasi 50.000 persone rimaste senza casa, risulta difficile credere che non vi siano conseguenze nei percorsi di vita individuali, nella conformazione delle comunità e nella ridefinizione socio-territoriale dei luoghi (Emidio di Treviri, 2018).

Se è vero che fra gli effetti maggiormente visibili dell'impatto di un evento disastroso vi è lo spostamento della popolazione dell'area colpita, quest'ultima soggetta tanto a movimenti centripeti, con l'afflusso dei soccorsi, media o semplici curiosi, quanto a movimenti interni e centrifughi che interessano la popolazione terremotata (Cattarinussi, Tellia, 1978), è altrettanto vero che le istituzioni hanno il dovere di salvaguardare i territori e garantire alla popolazione un celere rientro nei luoghi di origine. Ecco quindi che nuovamente si afferma il tema della necessità di elaborare una strategia abitativa "in tempo di pace", partendo dal presupposto per cui le catastrofi non sono «eventi unici e straordinari, d'interesse storico-cronachistico, ma […] fenomeni ricorrenti, dalla cui analisi è possibile trarre principi teorici e generalizzazioni empiriche» (Strassoldo, Cattarinussi, 1978, p. 136).

Dall'analisi delle soluzioni messe in atto, tenendo in considerazione le ripercussioni che esse hanno o potrebbero avere sul futuro dei territori e dei suoi residenti, l'impressione è che la lunga tradizione sismica italiana poco abbia contribuito allo sviluppo di un approccio adeguato all'emergenza abitativa. Ad eccezione della gara europea per l'installazione delle SAE, infatti, le importanti decisioni circa il futuro della popolazione terremotata sono lasciate alle ordinanze del Capo Dipartimento della Protezione Civile, che per loro definizione rispondono al carattere urgente ed eccezionale dettato dalla dichiarazione dello stato di emergenza. Quest'ultima autorizza tutta una serie di modalità che, come affermato da Pietro Saitta (2015b), sono «slegate dalle normali procedure burocratiche di controllo, che premiano normalmente gruppi ristretti di fornitori di servizi e che reificano e estraggono valore economico dalle persone e dalle comunità in difficoltà» (p. 204).

4. I moduli abitativi collettivi (MAC)

A partire dagli eventi sismici di ottobre 2016, quindi solamente in un secondo momento, viene individuata l'opzione dei MAC per coloro che avevano necessità di rimanere nei territori di origine. In questo capitolo sono approfondite le motivazioni che sottostanno ad un simile cambio di strategia e si analizza la procedura, complessa ed articolata, per la fornitura dei container e degli arredi interni. Dopo una descrizione dei moduli e dell'allestimento del campo, vengono esaminate nel dettaglio le aree di accoglienza installate in alcuni comuni delle Regioni Umbria e Marche. Infine, a partire dalle osservazioni e dal lavoro sul campo, ci si propone di raccontare alcuni aspetti che caratterizzano la vita nel villaggio container e le criticità emerse dal prolungarsi dei tempi di permanenza nel MAC.

4.1 Una risposta abitativa nei luoghi di origine

Come approfondito nel capitolo 3.3, la strategia prevista per fronteggiare l'emergenza abitativa in seguito agli eventi sismici del 24 agosto 2016 non includeva l'installazione di moduli-container.

Anche i tecnici di Consip S.p.A. che hanno seguito la gara di appalto per la realizzazione delle Soluzioni Abitative di Emergenza (SAE), affermano che «all'epoca non si prevedeva che, nella gestione delle future crisi, si sarebbe deciso di puntare sui container» poiché nel 2014 «l'impiego dei container non veniva visto con favore da nessuno. Questa è stata una scelta adottata dal governo Renzi» (Valentini, 2017). Posizione, questa, ampiamente condivisa anche da coloro che si occupano della gestione dell'emergenza. Come scrive Alfiero Moretti (2014), infatti,

> dall'esperienza in Umbria e da quella in corso all'interno della Struttura tecnica del Commissario Delegato in Emilia, ho potuto constatare l'importanza di ridurre al minimo la necessità di realizzare i moduli abitativi per l'emergenza, andando a diversificare e potenziare, per quanto possibile, l'offerta di soluzioni abitative alternative [...] a partire dal caso abruzzese, e dopo la gestione dell'emergenza umbro-marchigiana, si è ormai certi della necessità di passare dai campi

> leggeri di prima accoglienza (tendopoli) direttamente alla soluzione abitativa transitoria, senza più ricorrere a soluzioni molto provvisorie come sono stati i *container* in Umbria e nelle Marche nel 1997 (p. 12).

Solamente dopo le scosse che il 26 e 30 ottobre 2016 colpiscono nuovamente e ancora più intensamente le Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo viene prevista l'installazione dei moduli abitativi collettivi (MAC), sancita dal decreto legge 11 novembre 2016 n. 205, confluito poi nella legge 15 dicembre 2016 n. 229.

A differenza di quanto avvenuto in precedenti gestioni emergenziali, analizzate nel capitolo 3.2, questa volta si prevede l'allestimento di villaggi container, di tipo collettivo e non familiare, principalmente per due ordini di motivi: da un lato l'esigenza di offrire una serie di servizi standard e sotto-servizi ad un buon numero di persone senza predisporre le tendopoli, dall'altro il tentativo di non disperdere la popolazione a seguito dell'evento sismico. Intenzioni, queste, confermate dalle parole di David Fabi, responsabile dell'Unità di Coordinamento DI.COMA.C., che afferma: «non è soltanto la scatola che si appoggia sul terreno ma è ricostruire un po' la comunità distrutta con una soluzione provvisoria e temporanea, il container, per evitare che si ricorra a soluzioni differenti come le tende»; ed ancora «i comuni colpiti sono piccoli comuni, quindi averli in qualche modo raccolti in aree non disperse è sicuramente un fattore che mira a mantenere il nucleo territoriale intatto».[23]

La decisione di far ricorso al modulo-container due mesi dopo la prima scossa, come precisato dal decreto legge 205/2016, va rintracciata nell'esigenza di offrire una soluzione abitativa alternativa ai campi di accoglienza attendati, tenuto conto dell'approssimarsi della stagione invernale e del clima rigido delle zone colpite, situate principalmente in territorio montano. Il Presidente della Regione Marche Luca Ceriscioli dichiara che «non è possibile montare le tendopoli a novembre in aree che sono già fredde in questi giorni. La strategia di agosto non si può adattare. Attraverso piccoli villaggi in container assolutamente provvisori […] si crea una specie di tenda strutturata con un servizio che non è fra i più agevoli però sicuramente in termini di temperature, di garanzie, rispetto alla stagionalità è una risposta migliore».[24]

---

23 David Fabi, responsabile dell'Unità di Coordinamento della Direzione di Comando e Controllo della Protezione Civile (DI.COMA.C.), istituita a Rieti dopo il sisma del 24 agosto 2016, intervista personale.

24 Consiglio Regionale delle Marche – Assemblea Legislativa, 10 novembre 2016, *Informativa sul sisma del 26 e 30 ottobre*, disponibile da <https://www.youtube.com/watch?v=zOdLowzUoz0>, consultato

Anche la Presidente della Regione Umbria Catiuscia Marini, a 48 ore dalla violenta scossa del 30 ottobre 2016, nel corso della conferenza stampa svolta a Preci (PG) per fare il punto sulla gestione dell'emergenza, afferma: «abbiamo già avviato tutte le procedure per realizzare delle aree container, che rappresentano la soluzione intermedia dove poter trascorrere l'inverno, prima della realizzazione dei villaggi con le casette, che auspicabilmente saranno allestiti per la primavera-estate».[25]

Ugualmente Nicola Alemanno, Sindaco di Norcia, sottolinea come l'installazione dei MAC sia da considerarsi “una soluzione ponte” che consenta il passaggio della popolazione dalle tende alle SAE. I container collettivi «altro non sono che una soluzione immaginata come un ostello, […] uno spazio che tenda a migliorare le condizioni di vita delle persone che sono nelle tende […] in attesa che vengano consegnate le casette».[26]

In seguito alle due scosse di ottobre 2016, l'installazione dei villaggi container è parsa la soluzione più adatta anche in ragione dell'elevato livello di danneggiamento del patrimonio immobiliare ed il conseguente incremento del fabbisogno abitativo: la popolazione assistita direttamente dal Dipartimento della Protezione Civile, escludendo quindi i beneficiari del CAS, è aumentata da 4807 assistiti dopo il sisma del 24 agosto ad un numero di quasi 32.000 persone in seguito agli eventi di fine ottobre 2016 (fig. 4.1).[27]

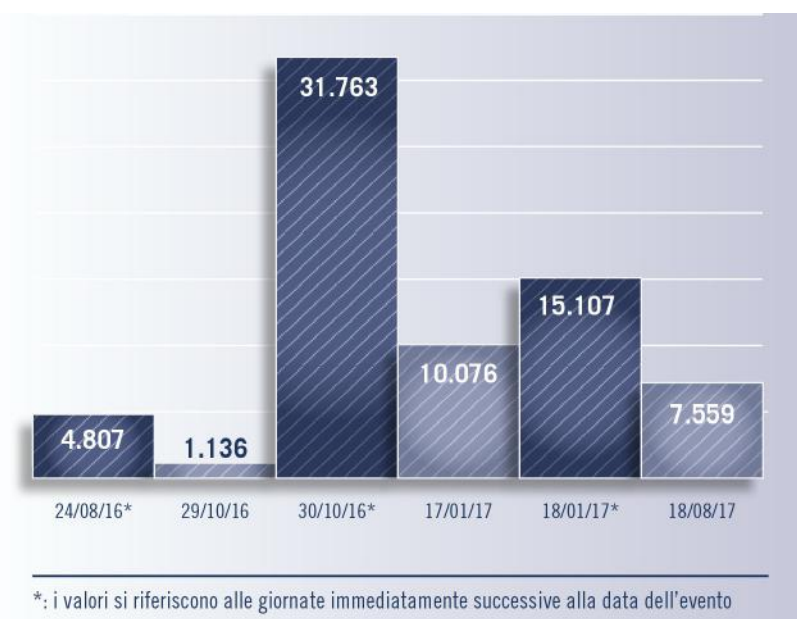
---

il 13/02/2018.

25 Agenzia Umbria Notizie, 1 novembre 2016, *Sisma, presidente Marini: "non consentiremo l'abbandono di queste aree"*, disponibile da <http://www.regione.umbria.it/dettaglionotizie/-/asset_publisher/lU1Y2yh4H8pu/content/sisma-presidente-marini-“non-consentiremo-l’abbandono-di-queste-aree”?read_more=true>, consultato il 13/02/2018.

26 Umbria On, 12 novembre 2016, *Container post sisma: «Per poco a Norcia»*, disponibile da <http://www.umbriaon.it/container-post-sisma-per-poco-a-norcia/>, consultato il 12/02/2018.

27 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Terremoto Centro Italia: assistenza alla popolazione,* disponibile da <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/assistenza_alla_popolazio.wp>, consultato il 13/02/2018.

Fig. 4.1: Popolazione assistita dal Dipartimento della Protezione Civile

Fonte: Dipartimento della Protezione Civile- Presidenza del Consiglio dei Ministri

Un cambio di strategia, quindi, da parte non solo delle istituzioni preposte a fronteggiare l'emergenza ma anche dei residenti dei territori colpiti dal sisma: a partire dal mese di novembre 2016, infatti, le traiettorie abitative degli sfollati si sono modificate in ragione dei nuovi danneggiamenti. Alcuni degli alberghi che si erano resi disponibili ad accogliere i terremotati sono stati lesionati e dichiarati inagibili, così come molte seconde case o abitazioni in affitto. Davanti all'ennesima ordinanza di inagibilità, quindi, coloro che avevano optato per la sistemazione alberghiera oppure per il CAS hanno dovuto trovare una soluzione alternativa; ma al contempo la disponibilità degli alloggi, ridotta notevolmente, ha limitato le opzioni possibili. I moduli abitativi collettivi si configurano quindi come la risposta ad una situazione complessa, generatasi dal susseguirsi degli eventi sismici, dall'incremento degli edifici danneggiati e del fabbisogno abitativo.

Essi, inoltre, costituiscono l'unica opzione prevista dal governo e dal Dipartimento della Protezione Civile di assistenza abitativa direttamente nei luoghi di origine, quindi sul territorio terremotato. A partire dagli eventi di ottobre 2016, offrire agli sfollati la possibilità di rimanere nel proprio territorio diventa una priorità per le istituzioni che invece, fino a quel momento, avevano incentivato e proposto unicamente strategie

alloggiative “delocalizzanti”, favorendo in tal modo, come evidenziato nel capitolo 3.3, processi di allontanamento dai luoghi terremotati.

Come dichiara Luca Ceriscioli, Presidente della Regione Marche, l'opzione dei container «è l'unico modo per poter in un tempo rapido mantenere soprattutto nelle aree interne quella presenza che i cittadini vedono come un pezzo della loro identità».[28] L'obiettivo a cui tende il lavoro delle istituzioni, quindi, come affermato da Alfiero Moretti, «è garantire da subito scuola e lavoro per non far partire le persone» in quanto «il pericolo dello spopolamento è insito in questi territori. Sono territori di montagna».[29]

La preoccupazione per il futuro delle aree terremotate viene condivisa anche dalla stessa popolazione stessa. Come afferma Stefano, residente di Muccia (MC), che vive in una roulotte:

> gente che sta al mare, sfollata, un altro errore grandissimo... la deportazione dei cittadini, il danno più grande del terremoto! Hanno deportato intere popolazioni, hanno spopolato i borghi, questo borgo non è più presidiato. […] Nessuno ha voluto capire: i borghi così non li ricostruisci più. A Visso ci andavi per andare a mangiare cose tipiche, […] ora non esiste più niente. Il paese non esiste più. Hanno distrutto un borgo, il più bel borgo che avevamo![30]

Anche la Presidente della Regione Umbria Catiuscia Marini, a poche ore dal sisma del 30 ottobre 2016, afferma fermamente che «una cosa deve essere certa, non consentiremo l'abbandono di queste aree, dei suoi paesi e borghi», e propone un modello di assistenza alla popolazione, quello dei MAC, che tenga conto di «questo irrinunciabile obiettivo» per consentire così alle persone «di poter essere il più vicino possibile ai loro affetti, ai loro beni».[31]

I moduli abitativi collettivi, come specificato dal decreto legge 205/2016, inseriti in un contesto comprensivo di strutture a supporto che garantiscano il regolare svolgimento della vita della comunità locale, sono da considerarsi come “soluzioni di

---

28 Regione Marche, 1 novembre 2016, *Dichiarazione Presidente Luca Ceriscioli: “i container risposta abitativa nella terra d'origin*e”, disponibile da <http://www.regione.marche.it/News-ed-Eventi/Post/16482>, consultato il 13/02/2018.

29 Alfiero Moretti, intervista personale, 14/10/2017.

30 Stefano, intervista personale, 20/06/2017.

31 Agenzia Umbria Notizie, 1 novembre 2016, *Sisma, presidente Marini: "non consentiremo l'abbandono di queste aree"*, cfr. nota 25

prossimità" per quella parte di popolazione con bisogni specifici e puntuali connessi, ad esempio, all'attività lavorativa o al presidio del territorio. Ricalcando lo stesso impianto delle aree attendate, essi sono facilmente removibili. Si tratta quindi di una soluzione temporanea, dettata dall'emergenza, con il duplice fine di offrire una pronta sistemazione alle popolazioni colpite e, al contempo, evitare soluzioni impattanti in territori già molto compromessi in termini di viabilità e di infrastrutture.

I cittadini che scelgono l'accoglienza nel MAC possono usufruire di tale sistemazione temporanea fino al rientro nelle loro case, se agibili o rese agibili con provvedimenti di pronto intervento, o fino all'assegnazione di una Soluzione abitativa di emergenza. In ogni caso i container, come dichiarato dal Dipartimento della Protezione Civile, «saranno rimossi al cessare delle esigenze».[32]

4.2 Le procedure di approvvigionamento: il carattere d'urgenza

Il decreto legge 205/2016 attribuisce al Dipartimento della Protezione Civile il compito di provvedere, nel più breve tempo possibile, tanto all'individuazione di soggetti con i quali stipulare contratti relativi alla fornitura ed al noleggio dei container quanto all'installazione dei moduli. Secondo quanto previsto dall'OCDPC 406/2016, il Dipartimento si avvale di Consip S.p.A. per l'espletamento delle procedure di approvvigionamento.

Il 12 novembre 2016 viene quindi indetta una procedura negoziata d'urgenza per l'affidamento di accordi quadro per la fornitura di beni e servizi finalizzati all'allestimento delle aree di accoglienza della popolazione interessata dagli eventi sismici (ID 1868). Con importo a base d'asta totale di 120.000.000 euro, la gara è distinta in tre lotti e si conclude solamente quattro giorni dopo, il 16 novembre 2016. Il primo lotto viene aggiudicato dalla società Cemeco Srl con sede legale a San Severino Marche (MC) ed è relativo al noleggio, al trasporto, all'installazione, alla manutenzione straordinaria ed alla rimozione dei container abitativi provvisori. La fornitura, il cui valore massimo stimato è di 80.000.000 euro, è da intendersi "chiavi in mano" e si

32 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Terremoto Centro Italia: i container per l'accoglienza a breve termine,* disponibile da <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp?contentId=DOS60924>, consultato il 13/02/2018.

riferisce a moduli ad uso dormitorio, dormitorio con bagno, area comune, ufficio e corridoio, distinti in tre varianti a seconda della dimensione. Questi ultimi hanno l'obiettivo di connettere le varie tipologie di container al fine di realizzare un unico spazio residenziale al chiuso (Capitolato tecnico 2A, ID 1868). La società Edilsider S.p.A. con sede legale ad Calolziocorte (LC) si è aggiudicata il secondo lotto, dal valore massimo stimato di 24.000.000 euro, inerente all'acquisto degli arredi e della biancheria per l'allestimento interno dei container abitativi provvisori. La ditta aggiudicataria è tenuta alla fornitura, al trasporto, alla movimentazione, al montaggio ed all'installazione di componenti: letti e materassi singoli, guanciali, tavoli, sedie, armadi, comodini, cestini, lenzuola, piumoni, coperte invernali, asciugamani, tavoli e sedie da mensa, panche con appendiabiti, divani e apparecchi per illuminazione da comodino (Capitolato tecnico 2B, ID 1868). Infine il terzo lotto, finalizzato al noleggio dei container ad uso lavanderia e con importo a base d'asta di 16.000.000 euro, non ha ricevuto offerte.

Al fine di assicurare l'accoglienza della popolazione nel più breve tempo possibile sono stabiliti due termini di consegna. Dalla data di sottoscrizione dell'ordinativo di fornitura tra l'amministrazione ed il fornitore, atto formale con il quale si dà materialmente avvio alla fornitura, è prevista la consegna di 214 moduli entro i primi 15 giorni e 544 nei successivi 15, per un totale di 758 container. Entro dicembre 2016, dichiara il Dipartimento della Protezione Civile, «la prima fornitura di container permetterà di assistere oltre 2000 persone nei campi che verranno attrezzati».[33]

Gli accordi quadro stipulati stabiliscono che le prestazioni richieste dovranno essere eseguite per la durata di sei mesi, eventualmente prorogabili e comunque fino al venir meno dell'esigenza, da intendersi quale intervenuta disponibilità della fornitura di diverse soluzioni abitative (Lettera di invito ad offrire, ID 1868). Al termine del noleggio, comunicato con un preavviso di 15 giorni, il fornitore è tenuto a liberare l'area entro i tempi indicati dall'amministrazione (Capitolato tecnico 2A, ID 1868).

33 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comunicato Stampa del 18 novembre 2016, *Terremoto Centro Italia: aggiudicata la gara per il noleggio dei container*, disponibile da <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_com.wp;jsessionid=6448776BA6A2F23473F4DA1D339F7B4D.worker1?facetNode_1=f5_3&prevPage=comunicati_stampa&contentId=COM61097>, consultato il 13/02/2018.

La disponibilità per la fornitura dei container, degli arredi e della biancheria da parte degli operatori aggiudicatari «è risultata complessivamente insufficiente e non disponibile in tempi idonei per gestire in modo efficiente l'allestimento delle aree di accoglienza» (Lettera di invito ad offrire, ID 1871, p.2). Il 20 novembre 2016 viene quindi indetta una seconda edizione, sempre avente carattere d'urgenza, per l'affidamento di accordi quadro per la fornitura di beni e sevizi connessi finalizzati all'allestimento delle aree MAC (ID 1871). La procedura è suddivisa in due lotti: il primo, con importo a base d'asta di 20.000.000 euro, è relativo al noleggio di container abitativi provvisori e servizi connessi; il secondo, per un valore massimo stimato pari a 7.000.000 euro, all'acquisto di arredi e biancheria. Per il noleggio di container ad uso lavanderia non viene proposto un nuovo lotto ma il Dipartimento della Protezione Civile assicura che il servizio sarà comunque garantito all'interno delle aree attraverso l'attivazione di convenzioni specifiche in ambito locale.[34]

Relativamente al solo lotto 1, le caratteristiche tecniche delle singole prestazioni sono parzialmente modificate rispetto alla precedente edizione: diminuisce l'altezza minima interna di ogni container, da 2,7 a 2,5 m; il primo termine di consegna è ridotto da 15 a 10 giorni; viene prevista un ulteriore tipologia di modulo ad uso servizi igienici, a sua volta distinta in quattro varianti ed infine i prezzi giornalieri a base d'asta vengono differenziati sulla base della tipologia di container noleggiato e del termine di fornitura, risultando maggiori nel primo termine e minori nel secondo. Rispetto alla precedente edizione della procedura d'appalto, tuttavia, l'importo a base d'asta relativo al noleggio di ciascun container risulta aumentato (Capitolato tecnico 2A, ID 1871).

Queste modifiche sono attuate con il fine di «garantire una più ampia partecipazione degli operatori economici e, comunque, una presentazione di offerte che, con riferimento alla capacità di consegna, consenta di coprire urgentemente il fabbisogno di allestimento delle aree di accoglienza» (Lettera di invito ad offrire, ID 1871, p. 2). Nonostante ciò, il primo lotto non riceve alcuna offerta mentre il secondo è aggiudicato il 25 novembre 2016 dalla ditta LTForm 2 Srl, con sede legale a Montorio Al Vomano (TE).

34 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, comunicato stampa del 18 novembre 2016, *Terremoto Centro Italia: aggiudicata la gara per il noleggio dei container*, cfr. nota 33.

Dal momento che anche tale procedura di appalto non consente il soddisfacimento delle esigenze del Dipartimento della Protezione Civile, in particolare per quanto attiene il noleggio di container, subentra l'esigenza di esperire tempestivamente una nuova procedura di approvvigionamento (Lettera di invito ad offrire, ID 1875). Una terza edizione (ID 1875), quindi, indetta il 28 novembre 2016 e conclusa il 2 dicembre, con importo a basa d'asta di 36.000.000 euro, aggiudicata dalla società Tecnifor S.p.A. con sede legale a San Gemini (TR). Sulla base delle precedenti procedure negoziate, anche in questa occasione i termini di esecuzione e le caratteristiche tecniche delle singole prestazioni sono parzialmente modificate. I termini di consegna vengono ripristinati a 15 e 30 giorni dalla data di sottoscrizione dell'ordinativo di fornitura, come nella prima edizione del bando; l'altezza interna dei moduli viene modificata prevedendo che possa oscillare da un minimo di 2,5 ad un massimo di 2,7 m; come nella seconda edizione sono richiesti i container ad uso servizi igienici distinti in quattro varianti e sono differenziati i prezzi giornalieri posti a base d'asta rispetto ai due termini di consegna; infine viene introdotta una sola tipologia di container corridoio.

Nel corso delle tre edizioni indette da Consip S.p.A. per il noleggio dei moduli finalizzati all'allestimento delle aree MAC risulta un notevole incremento dei prezzi giornalieri a base d'asta per le distinte tipologie di container, nonostante non vi sia una consistente modifica delle caratteristiche tecniche (tab. 4.1): il costo giornaliero del noleggio dei moduli ad uso dormitorio, ufficio ed area comune, ad esempio, è quasi raddoppiato nell'ultima edizione rispetto alla prima.

Comprensivi di qualunque onere per rendere perfettamente fruibile la fornitura tra cui le spese di trasporto, installazione, manutenzione straordinaria e rimozione al termine dell'esigenza, i prezzi indicati sono relativi ai primi nove mesi di noleggio e verranno decurtati del 30% qualora la durata sia superiore. Al termine del primo anno l'amministrazione potrà riscattare i container noleggiati, previa negoziazione con il fornitore (Capitolato tecnico, ID 1875).

Tab. 4. 1: Importo a base d'asta per il noleggio dei moduli-container nel corso delle tre edizioni della gara

Destinazione d'uso	Edizione 1 12 Novembre 2016	Edizione 2 20 Novembre 2016		Edizione 3 28 Novembre 2016	
	Consegna 15 e 30 giorni	Consegna 10 giorni	Consegna 30 giorni	Consegna 15 giorni	Consegna 30 giorni
Dormitorio	15,50 €/giorno	17,80 €/giorno	16,30 €/giorno	34,00 €/giorno	29,50 €/giorno
Corridoio – variante A	13,50 €/giorno	15,50 €/giorno	14,00 €/giorno	1,60 €/mq.giorno	1,40 €/mq.giorno
Corridoio – variante B	12,50 €/giorno	14,50 €/giorno	13,00 €/giorno	Non previsto	Non previsto
Corridoio – variante C	9,50 €/giorno	11,00 €/giorno	10,00 €/giorno	Non previsto	Non previsto
Ufficio	15,50 €/giorno	17,80 €/giorno	16,00 €/giorno	34,00 €/giorno	29,50 €/giorno
Area comune	15,50 €/giorno	17,80 €/giorno	16,00 €/giorno	34,00 €/giorno	29,50 €/giorno
Dormitorio con bagno	17,50 €/giorno	20,00 €/giorno	18,50 €/giorno	40,00 €/giorno	34,50 €/giorno
Servizi igienici – variante A1	Non previsto	36,80 €/giorno	33,60 €/giorno	55,00 €/giorno	48,50 €/giorno
Servizi igienici – variante A2	Non previsto	39,10 €/giorno	35,70 €/giorno	58,00 €/giorno	50,70 €/giorno
Servizi igienici – variante B1	Non previsto	36,80 €/giorno	33,60 €/giorno	55,00 €/giorno	48,50 €/giorno
Servizi igienici – variante B2	Non previsto	39,10 €/giorno	35,70 €/giorno	58,00 €/giorno	50,70 €/giorno

Fonte: elaborazione propria su dati dei Capitolati tecnici (ID 1868, 1871, 1875)

A più di un anno dal termine dell'ultima procedura negoziata d'urgenza, ad oggi non sono stati resi pubblici né gli importi, soggetti a ribasso, di aggiudicazione dei lotti delle tre edizioni indette da Consip S.p.A. né gli ordinativi di fornitura che regolano i rapporti tra l'amministrazione e la ditta aggiudicataria, nei quali sono indicati il numero e la tipologia di container richiesti, la durata del noleggio, l'importo totale della fornitura, la modalità ed i termini di pagamento. Per tali motivazioni non è possibile trarre delle conclusioni sulla spesa effettivamente sostenuta. Ciò che sappiamo è che le risorse economiche messe a disposizione, sottraendo il valore complessivo stimato dei lotti non aggiudicati, ammontano a 183.000.000 euro.

4.3 Struttura del campo di accoglienza e descrizione dei container

I moduli abitativi provvisori sono installati accanto a container di servizio, organizzati in campi base, forniti dal Dipartimento della Protezione Civile mediante l'attivazione di accordi quadro sottoscritti prima di questa emergenza.[35]

Avvalendosi di Consip S.p.A., il 2 ottobre 2015 il Dipartimento induce una gara a procedura aperta per il noleggio, il trasporto e l'installazione di moduli container in emergenza (ID 1557). La fornitura, con un importo a base d'asta pari a 11.300.000 euro, è prevista in un unico lotto coincidente con il territorio nazionale e suddivisa in nove aree geografiche. Il termine ultimo per la presentazione delle offerte è fissato al 24 novembre, poi prorogato all'11 dicembre 2015 ma la fornitura risulta ufficialmente assegnata solamente il 24 agosto 2016, giorno della prima scossa, quindi circa otto mesi dopo la scadenza della presentazione delle offerte. Le due società aggiudicatarie, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sono la Frimat S.p.A. con sede legale a Roma e la R.I. S.p.A. con sede legale a Trepuzzi (LE).

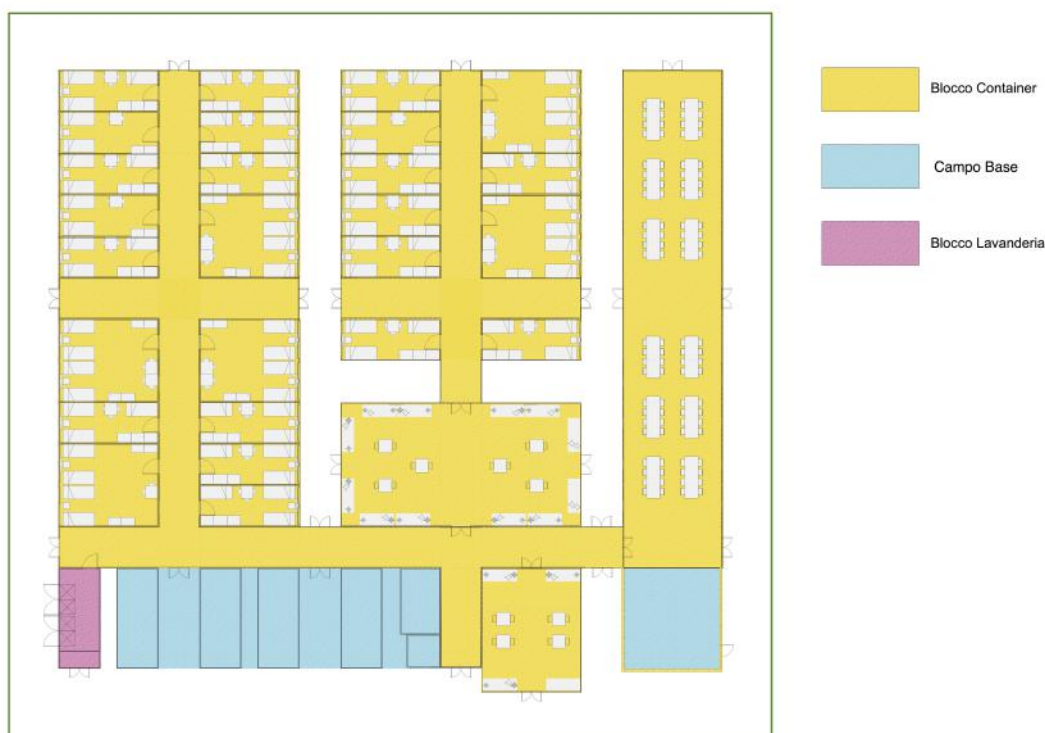
Considerato l'oggetto della procedura di affidamento, quindi il carattere emergenziale ed imprevedibile della stessa, la durata dell'accordo quadro è fissata in sei anni (72 mesi) decorrenti dalla data della sua sottoscrizione.

A seguito di un evento calamitoso ed immediatamente dopo aver ricevuto l'ordinativo di fornitura, la ditta aggiudicataria è tenuta a consegnare il 25% dei campi base entro 15 giorni naturali e consecutivi, festivi compresi; il restante quantitativo ordinato entro 30 giorni.

Installato in specifiche aree indicate dall'amministrazione, ogni campo base è costituito da 10 container di varia tipologia. Nello specifico, si tratta di quattro container ad uso igienico sanitario - Wc, due ad uso igienico sanitario - docce, due ad uso bagno per disabili, un container ad uso magazzino ed uno ad uso ufficio. In quanto necessari per assicurare un ricovero confortevole chi è costretto ad abbandonare la propria abitazione, i campi base devono essere idonei per un'utilizzazione temporanea ed avere caratteristiche tali da garantire fruibilità, facilità di movimentazione e rapidità della messa in opera (Capitolato tecnico, ID 1557).

35 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Terremoto Centro Italia: i container per l'accoglienza a breve termine*, cfr. nota 32.

I MAC sono installati accanto ai servizi comuni assicurati dai campi base (fig. 4.2): al fine di ottimizzare l'utilizzo delle aree e di realizzare un unico spazio residenziale al chiuso, il campo è costituito da gruppi affiancati di container ad uso dormitorio e da più container ad uso corridoio che hanno la funzione di connettere i vari spazi.

Fig. 4.2: Ipotetico schema di campo per massimo 96 persone

Fonte: elaborazione propria su immagine tratta dalla documentazione di gara (ID 1557)

La maggior parte dei moduli è destinata all'alloggio, in container arredati ed attrezzati con un massimo di tre posti letto. Si tratta di container standard “20 piedi” le cui dimensioni sono: larghezza esterna 2,43 m, lunghezza esterna 6,05 m ed altezza interna variabile a seconda dell'edizione della gara d'appalto che ha assicurato la fornitura, in ogni caso da 2,7 a 2,5 m. Vi sono poi moduli “16 piedi”, ad uso corridoio, la cui lunghezza esterna è 4,86 m.

I container presentano una struttura portante costituita da due telai, uno di base e uno di tetto, realizzati con profili in acciaio collegati fra loro da quattro pilastri d’angolo opportunamente ancorati ai telai e sono dotati di un sistema di livellamento e posizionamento a terra, anche su terreni in lieve pendenza.

Il pavimento, fissato alla struttura del telaio di base, è realizzato dai seguenti strati partendo dal basso: lamiera zincata di supporto, coibentazione in pannelli di lana minerale, poliuretano espanso o materiali equivalenti, pannelli in legno con elevata resistenza all'acqua e piano di calpestio rivestito in teli in PVC o materiali equivalenti. Fissata alla struttura del telaio di tetto, la copertura è impermeabile e deve garantire il deflusso delle acque piovane. Così come le pareti, è realizzata con pannelli sandwich, costituiti da uno strato esterno in lamiera zincata, uno strato intermedio di isolante termico ed acustico, uno strato interno di rivestimento, con elevata resistenza all'acqua.

Ogni container è dotato di una porta, posizionata sul lato corto, realizzata con profili in alluminio con guarnizioni per la tenuta alla polvere ed all'acqua e, in alcuni moduli, è previsto un cilindro di serratura indipendente e un set di tre copie delle chiavi di chiusura; sul lato opposto vi deve essere una finestra, con vetri a camera o semidoppi, di dimensione minima di 1/8 della superficie del modulo.

I container sono realizzati in modo che siano assemblati sul lato lungo e, eventualmente, accorpati mediante l'eliminazione delle due pareti attigue; essi sono inoltre riscaldati attraverso un radiatore elettrico, posizionato in modo da garantire uniformità di calore nell'intera area.

I moduli ad uso servizi igienici sono container "20 piedi" aventi le stesse caratteristiche tecniche appena descritte. Presentano una finestra del tipo a vasistas più piccola (600x700 mm), realizzata con telaio in alluminio o PVC, con vetri opachi semidoppi o a camera. Completi di allestimento interno, i moduli sono disponibili in quattro diverse tipologie: la prima, A1, con quattro-sei box wc opportunamente separati da pareti divisorie; la variante A2 è un container costituito da due ambienti distinti, uno per le donne e uno per gli uomini, ognuno dei quali con porta d'accesso dall'esterno e allestito con quattro-sei box wc realizzati con pareti divisorie; la tipologia B1 è rappresentata da un ambiente allestito con quattro-sei docce, opportunamente separate; la variante B2, infine, si caratterizza per avere due ambienti, uno per le donne e uno per gli uomini, ognuno con porta di accesso dall'esterno e allestito con due-tre box docce (Capitolato tecnico, ID 1875).

4.4 Le aree MAC

Secondo quanto previsto dal decreto legge 205/2016, spetta ai sindaci dei comuni, qualora interessati all'installazione, fornire al Dipartimento della Protezione Civile le indicazioni relative alle aree da destinare agli insediamenti dei container nonché individuare il numero di persone per cui essi sono necessari. Il Dipartimento, a sua volta, verifica insieme ai tecnici della regione e dei centri di competenza l'idoneità idrogeologica e di accessibilità dei siti individuati ed acquisisce il parere della regione. Una volta definite le aree, assicurando la preferenza di quelle pubbliche rispetto alle private, viene progettata l'organizzazione del campo di accoglienza sulla base delle esigenze manifestate.

Al termine di questa fase preliminare, vengono stipulati gli accordi di cooperazione istituzionale tra il singolo comune, la regione, il Dipartimento della Protezione Civile e lo Stato Maggiore dell'Esercito, ove previsto. Firmato dalle parti, l'accordo di cooperazione individua le aree, descrive le caratteristiche e l'organizzazione dei moduli abitativi provvisori e definisce i rispettivi compiti.[36]

Spetta al Dipartimento della Protezione Civile, nell'ambito della più generale funzione di organizzazione degli interventi necessari per garantire assistenza abitativa alla popolazione e le connesse strutture a supporto, assicurare il coordinamento delle iniziative nonché trasferire alla regione le risorse necessarie alla realizzazione delle attività previste; la regione, invece, garantisce l'erogazione dei fondi necessari al comune, il quale, infine, si impegna ad emettere e gestire gli ordini di fornitura, curare i rapporti con i fornitori degli appalti specifici, gestire le aree alloggiative con l'acquisizione dei servizi finalizzati alla completa assistenza della popolazione, realizzare le opere di urbanizzazione e stipulare le polizze assicurative inerenti sia la responsabilità civile verso terzi sia gli infortuni dei fruitori degli insediamenti temporanei. In seguito alla stipulazione degli accordi di cooperazione istituzionale, iniziano i lavori di urbanizzazione delle aree da parte dell'esercito o di ditte incaricate dai comuni e, una volta completati, si procede con l'installazione dei moduli abitativi collettivi e degli arredi a cura delle ditte aggiudicatarie.

---

36 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Terremoto Centro Italia: i container per l'accoglienza a breve termine*, cfr. nota 32.

Le opinioni dei sindaci circa l'installazione di MAC nei propri comuni appaiono piuttosto eterogenee. Da un lato c'è chi rifiuta e critica duramente l'opzione, prevedendo soluzioni alternative per propri i cittadini. Ad esempio Cristina Gentili, Sindaco di Bolognola (MC), dichiara ai giornalisti: «a me più che container sembrano bunker. […] Possiamo tamponare con le seconde case, a costo di requisirle, poi aspetteremo le casette di legno entro sei mesi» (Sconocchini, 2016).

Sulla stessa linea si colloca Pietro Cecoli, primo cittadino di Monte Cavallo (MC): «io un anziano non lo metto in queste bare di ferro, preferisco requisire una seconda casa» (*Ivi*).

Sempre un rifiuto, dettato dalla convinzione che i moduli siano inadatti al clima ed alla morfologia montana, arriva da parte del sindaco di Castelsantangelo sul Nera (MC), Mauro Falcucci, che preferisce attendere le Soluzioni Abitative di Emergenza, «anche perché quassù, d'inverno, nei container non si sta» (*Ivi*).

Analogamente il Sindaco di San Severino Marche (MC), Rosa Piermattei, convinta della necessità «accelerare i tempi», decide di «dare precedenza assoluta alle SAE, […] con la predisposizione di tutti gli atti necessari alla ricerca delle aree più idonee dove installarle e di tutto quanto ci avesse consentito di poter evitare ulteriori passaggi alle famiglie terremotate già sofferenti per via della situazione che si era venuta a creare».[37]

I sindaci dei comuni che invece richiedono l'istallazione delle aree container sono complessivamente nove, due in Umbria e sette nelle Marche (fig. 4.3): Norcia (PG), Cascia (PG), Amandola (FM), Caldarola (MC), Camerino (MC), Petriolo (MC), Pieve Torina (MC), Tolentino (MC) e Visso (MC).

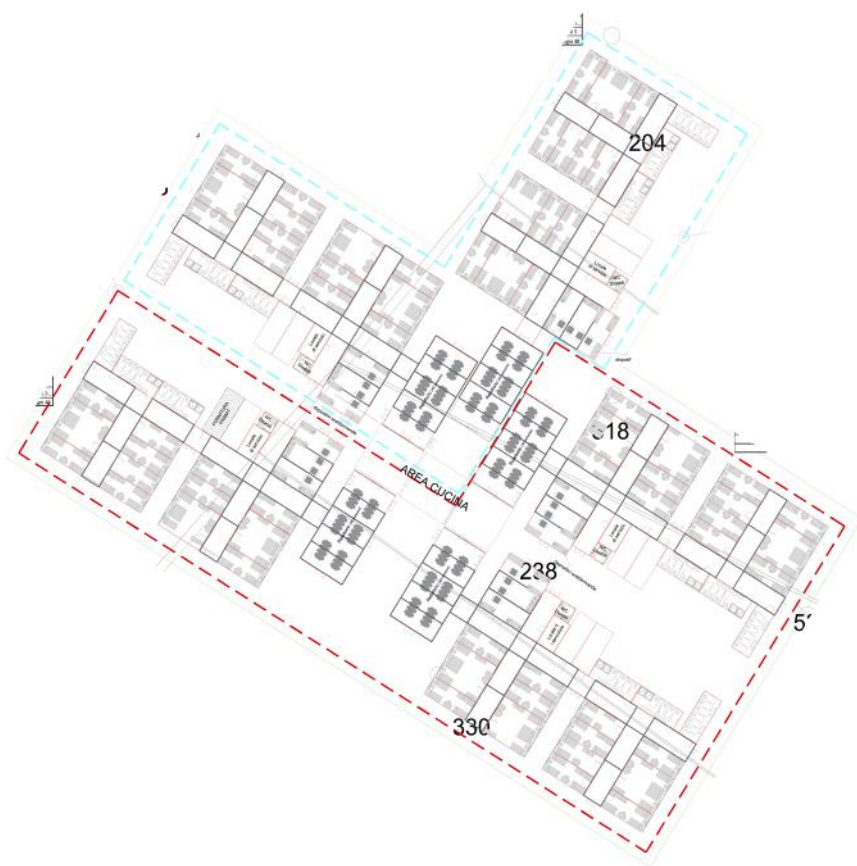
37 Rosa Piermattei, intervista personale, 27/11/2017.

Fig. 4.3: Localizzazione delle aree di accoglienza MAC

Fonte: Emidio di Treviri, 2018

A Norcia, comune montano di quasi 5000 abitanti in provincia di Perugia, il sindaco richiede l'installazione di ben sei campi MAC, uno nella cittadina e gli altri in alcune frazioni, avvalendosi della Task Force Genio dello Stato Maggiore dell'Esercito per la realizzazione delle opere di urbanizzazione. L'accordo di cooperazione istituzionale viene firmato dalle parti il 21 novembre 2016.

Nella zona di “Norcia Capoluogo” è allestita un'area articolata in cinque blocchi abitativi, ognuno dei quali si compone di 16 moduli dormitorio, tre moduli ad uso igienico sanitario ed un locale di servizio, connessi tra loro da moduli corridoio, che si sviluppano attorno ad un'area centrale, comune, in cui è presente la cucina e cinque refettori, ciascuno formato da cinque container, destinati al il consumo dei pasti (fig. 4.4). Ogni blocco abitativo può ospitare un massimo di 48 persone, per un totale di 240 posti letto.

Fig. 4.4: Struttura del MAC di Norcia Capoluogo

Fonte: elaborazione propria su immagine tratta da Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Umbria e il Comune di Norcia e Lo Stato Maggiore dell'Esercito 6° Reggimento Genio Pionieri

Nel mese di dicembre 2016 iniziano i lavori per la predisposizione delle aree di accoglienza: il primo blocco abitativo viene inaugurato il 23 dicembre 2016, il secondo il 30 dicembre 2016, il terzo blocco è consegnato ai cittadini i primi giorni di gennaio 2017 ed il quarto il 9 febbraio 2017. Il quinto ed ultimo blocco abitativo viene completato il 1 Marzo 2017.[38]

La superficie utile totale dell'intera area è di 5,438 kmq comprensiva della fascia di rispetto di 3 m[39], su una superficie comunale complessiva di 274,34 kmq.

38 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Terremoto Centro Italia: i container per l'accoglienza a breve termine*, Mappa interattiva con le aree, disponibile da <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp?contentId=DOS60924>, consultato il 13/02/2018.

39 Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Umbria e il Comune di Norcia e Lo Stato Maggiore dell'Esercito 6° Reggimento Genio Pionieri. 9 dicembre 2016.

In alcune delle 25 frazioni del Comune di Norcia sono allestiti cinque campi MAC, ognuno dei quali avente una capienza massima di 48 posti letto. A Popoli i moduli abitativi collettivi vengono consegnati il 20 gennaio 2017; ad Arancano il 23 febbraio; nella frazione di San Pellegrino l'1 marzo; infine a Frascaro e Savelli il 3 marzo 2017.[40]

Sempre nella provincia di Perugia, a Cascia, cittadina avente poco più di 3200 abitanti, il sindaco richiede l'allestimento di due aree MAC, destinate ad ospitare un massimo di 48 persone ciascuna. Le opere di urbanizzazione, anche in questo caso, sono assegnate alla Task Force Genio 2 dello Stato Maggiore dell'Esercito. L'8 dicembre 2016 iniziano i lavori ed il 22 gennaio 2017 vengono inaugurati i container situati nella località Colle di Avendita.[41] Come mostra la figura 4.5, il campo è costituito da 16 container ad uso dormitorio, organizzati in blocchi di quattro, di fronte ai quali vi sono i moduli dedicati ai servizi igienici ed alle docce, uno per gli uomini e uno per le donne, un locale di servizio, il bagno disabili e tre container per la sala comune. Sul versante Ovest sono collocati cinque moduli refettorio ed un'area dedicata alla cucina. Poco distante, senza soluzione di continuità rispetto al campo di accoglienza, è presente un container ad uso ufficio ed uno ad uso magazzino.

Fig. 4.5: Struttura del campo MAC di Cascia, Colle di Avendita

Fonte: elaborazione propria su immagine tratta da Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Umbria e il Comune di Cascia e Lo Stato Maggiore dell'Esercito 8° Reggimento Guastatori Paracadutisti "Folgore"

---

40 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Terremoto Centro Italia: i container per l'accoglienza a breve termine,* Mappa interattiva con le aree, cfr. nota 38.

41 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Terremoto Centro Italia: i container per l'accoglienza a breve termine*, Mappa interattiva con le aree, cfr. nota 38.

La seconda area MAC del Comune di Cascia è allestita nella località Campo di Mare e consegnata agli aventi diritto il 23 gennaio 2017. Il campo presenta le stesse caratteristiche di quello installato a Colle di Avendita, ad eccezione del fatto che in questo caso viene previsto un parcheggio posto di fronte ai moduli, al lato del quale sono collocati i container ad uso ufficio e magazzino (fig. 4.6).

La superficie occupata da ciascuna area di accoglienza, comprensiva della fascia di rispetto di 3 m, è di 1,29 kmq su una superficie totale comunale di 181 kmq.[42]

Fig. 4.6: Struttura dei MAC di Cascia, Campo di Mare

Fonte: elaborazione propria su immagine tratta da Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Umbria e il Comune di Cascia e Lo Stato Maggiore dell'Esercito 8° Reggimento Guastatori Paracadutisti "Folgore"

Nelle Marche, ad Amandola, comune di poco più di 3600 abitanti della provincia di Fermo, è realizzato un campo MAC nella località Pian di Contro. L'accordo di cooperazione istituzionale viene firmato delle parti il 6 dicembre 2016 ed i moduli,

42 Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Umbria e il Comune di Cascia e Lo Stato Maggiore dell'Esercito 8° Reggimento Genio Guastatori Paracadutisti "Folgore". 23 novembre 2016.

destinati ad ospitare massimo 48 persone, sono consegnati ai cittadini il 29 gennaio 2017.[43] L'area interessata è di 1,196 kmq su una superficie totale comunale di 69,4 kmq.

Come mostra la figura 4.7, il campo è costituito da 16 container ad uso dormitorio, organizzati in blocchi di quattro e posti frontalmente a due moduli P.I.M., dedicati ai servizi igienici ed alle docce per gli uomini e per le donne, ad un magazzino, un locale di servizio, un bagno disabili e la sala comune, formata da tre moduli. Sul lato Est della struttura vi sono cinque container dedicati al refettorio e l'area cucina. Poco distante, senza soluzione di continuità rispetto al blocco abitativo, è presente è un modulo ad uso ufficio.[44]

Fig. 4.7: Struttura dei MAC di Amandola

Fonte: elaborazione propria su immagine tratta da Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Amandola

Il Sindaco di Caldarola, cittadina avente circa 1800 abitanti nella provincia di Macerata, richiede l'installazione di moduli abitativi collettivi in via Aldo Moro. L'inaugurazione dell'area, la cui capienza massima è di 21 persone, avviene il 22 febbraio 2017.[45]

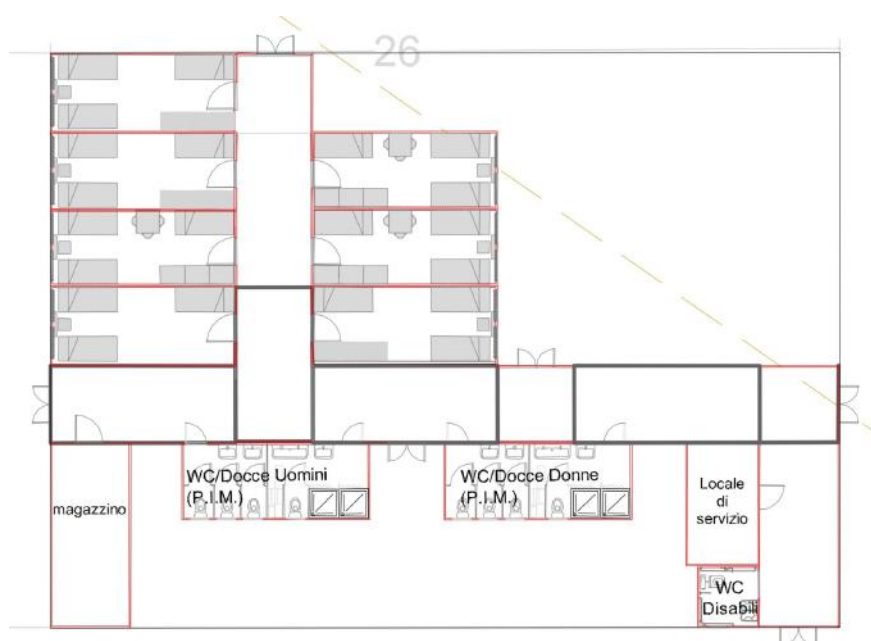
43 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Terremoto Centro Italia: i container per l'accoglienza a breve termine*, cfr. nota 38.

44 Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Amandola. 6 dicembre 2016.

45 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Terremoto Centro Italia: i container per l'accoglienza a breve termine*, Mappa interattiva con le aree, cfr. nota 38.

La superficie totale utile, comprensiva della fascia di rispetto, è di 0,789 kmq su una superficie comunale pari a 29 kmq.

Questi moduli si differenziano da quelli installati in altre località del cratere sismico in quanto non prevedono la presenza dell'area cucina né del refettorio (fig. 4.8). Il campo si compone infatti di sette moduli dormitorio, di fronte ai quali è collocato un locale di servizio, un bagno disabili, un magazzino e due moduli P.I.M., dedicati ai servizi igienici ed alle docce per gli uomini e le donne.[46]

Fig. 4.8: Struttura dei MAC di Caldarola

Fonte: elaborazione propria su immagine tratta da Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Caldarola

Il comune di Camerino, nella provincia di Macerata, conta quasi 7000 cittadini ed è noto soprattutto per la presenza dell'Università che nel 2016 ha registrato più di 6000 iscrizioni. Come confermato dall'assistente sociale intervistata «a Camerino il polmone d'acciaio di tutta l'economia è l'Università […] è un connubio, un matrimonio che s'ha da fare e che si deve portare avanti altrimenti crolla uno crolla anche l'altro!».[47]

46 Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Caldarola. 17 dicembre 2016.

47 Assistente sociale del Comune di Camerino, intervista personale, 29/11/2017.

A tal proposito il sindaco richiede l'installazione di cinque blocchi abitativi, tre in località Vallicelle e due in località San Paolo.[48] Il primo campo, denominato Vallicelle B, con capienza massima di 135 posti letto, viene assegnato alla popolazione camerte a partire dal 2 gennaio 2017. Gli ulteriori due blocchi abitativi, Vallicelle A1 e Vallicelle A2, ultimati rispettivamente il 10 gennaio ed il 10 febbraio 2017[49], prevedono un massimo di 402 posti letto e sono destinati agli studenti universitari domiciliati in un'abitazione risultata inagibile, situata in zona rossa oppure in attesa di verifica di agibilità. Ugualmente sono destinati agli studenti anche i MAC situati in località San Paolo ma al momento della scrittura di quest'elaborato i lavori di urbanizzazione dell'area sono ancora in fase di realizzazione.

La superficie totale occupata dai tre blocchi abitativi, comprensiva della fascia di rispetto, è di 9,28 kmq su una superficie comunale di 129 kmq.

Un quarto comune marchigiano in cui sono installati i moduli abitativi collettivi è Petriolo, situato nella provincia di Macerata, che conta quasi 2000 abitanti. Il campo MAC è allestito in via San Giovanni XXIII. Il 27 gennaio 2017 vengono consegnati i container, adibiti ad ospitare un massimo di 18 persone.[50] La superficie totale occupata, comprensiva della fascia di rispetto di 3 m, è di 0,912 kmq su una superficie totale comunale di 15,6 kmq.

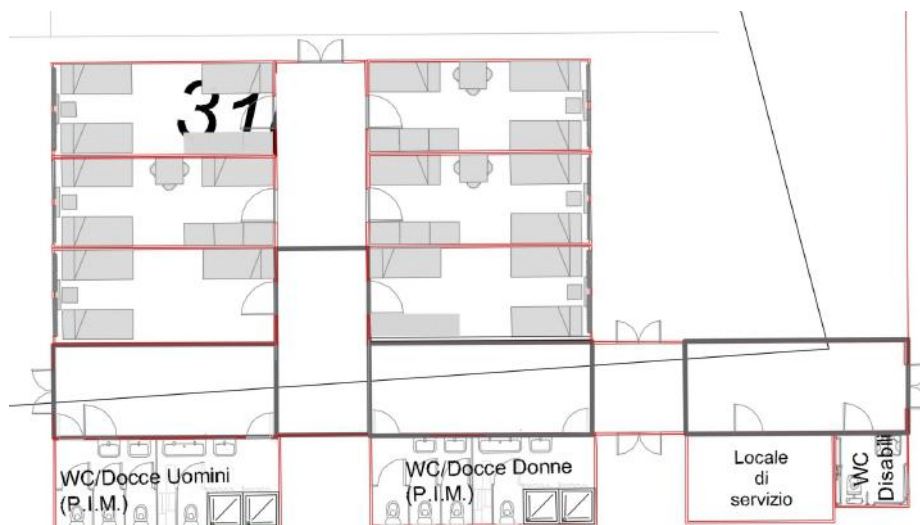
Quest'area, così come quella di Caldarola, è priva di cucina e refettorio e si compone di sei container ad uso dormitorio di fronte ai quali vi sono due moduli P.I.M., destinati ai servizi igienici ed alle docce per gli uomini e le donne. Sul lato Est della struttura è presente un un locale di servizio ed un bagno disabili (fig. 4.9).[51]

48 Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Camerino. 21 novembre 2016.

49 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Terremoto Centro Italia: i container per l'accoglienza a breve termine*, cfr. nota 38.

50 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Terremoto Centro Italia: i container per l'accoglienza a breve termine, Mappa interattiva con le aree*, cfr. nota 38.

51 Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Petriolo. 12 dicembre 2016.

Fig. 4.9: Struttura dei MAC di Petriolo

Fonte: elaborazione propria su immagine tratta da Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Petriolo

A Pieve Torina, comune di quasi 1500 abitanti della provincia di Macerata, è installata un'area MAC in una località denominata PIP2. La Task Force Genio 2 dello Stato Maggiore dell'Esercito è stata incaricata di eseguire, nel più breve tempo possibile, i lavori di urbanizzazione. Il 10 febbraio 2017 vengono inaugurati i moduli, aventi una capienza massima di 96 posti letto.[52]

La figura 4.10 mostra il progetto del campo: vi sono due blocchi abitativi affiancati, senza soluzione di continuità, ognuno dei quali conta 16 container ad uso dormitorio, cinque moduli dedicati al refettorio e tre alla sala comune, un locale di servizio, un bagno disabili, un magazzino, un ufficio, un'area cucina ed infine due container ad uso servizi igienici e docce per gli uomini e per le donne.

La superficie occupata da quest'area, tenuto conto della fascia di rispetto di 3 m, è di 2,392 kmq su una superficie totale comunale di 74,8 kmq.[53]

---

52 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Terremoto Centro Italia: i container per l'accoglienza a breve termine*, Mappa interattiva con le aree, cfr. nota 38.

53 Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Pieve Torina e Lo Stato Maggiore dell'Esercito 8° Reggimento Genio Guastatori Paracadutisti "Folgore". 11 dicembre 2016.

Fig. 4.10: Struttura dei MAC di Pieve Torina

Fonte: elaborazione propria su immagine tratta da Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Pieve Torina e Lo Stato Maggiore dell'Esercito 8° Reggimento Genio Guastatori Paracadutisti "Folgore"

Nel comune di Tolentino, cittadina di quasi 20.000 abitanti della provincia di Macerata, è realizzata un'area container nella zona industriale "La Rancia". Vengono installati tre grandi blocchi abitativi: il primo, consegnato il 16 gennaio 2017, può accogliere fino a 138 persone; il secondo, ultimato il 28 gennaio 2017, ha la capacità di ospitare fino a 132 persone; l'ultimo blocco, avente una capienza massima di 132 persone, viene inaugurato il 4 febbraio 2017.[54] Complessivamente i posti letto disponibili sono 402. L'area di accoglienza occupa una superficie totale di 8,895 kmq su una superficie comunale di 94,86 kmq.

Ogni blocco abitativo si compone di 44 moduli dormitorio (46 nel primo) di fronte ai quali sono installati quattro container ad uso servizi igienici e quattro per le docce, un locale di servizio, un bagno disabili ed un magazzino. La sala comune, formata da otto moduli, è posta alle spalle dei dormitori mentre l'area cucina ed il refettorio, costituito da 14 container, sul lato Est. Vi sono infine due moduli ad uso ufficio collocati esternamente rispetto alle strutture abitative (fig. 4.11).[55]

54 Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Terremoto Centro Italia: i container per l'accoglienza a breve termine*, Mappa interattiva con le aree, cfr. nota 38.

55 Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento

Fig. 4.11: Struttura delle tre aree MAC di Tolentino

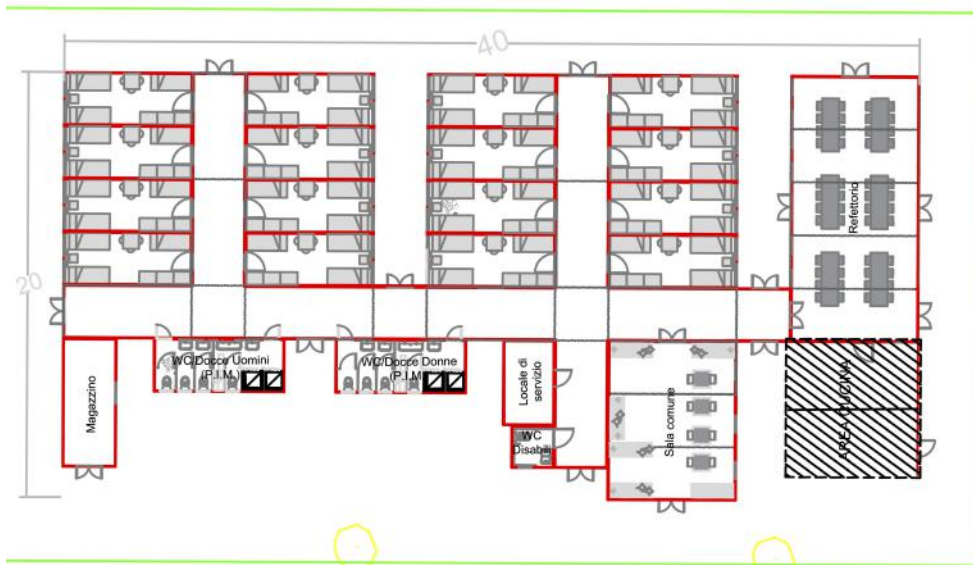
Fonte: elaborazione propria su immagine tratta da Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Tolentino

L'ultimo comune marchigiano in cui sono allestiti i moduli abitativi collettivi è Visso, situato nella provincia maceratese e con poco più di 1000 abitanti. Il 21 dicembre 2016 le parti firmano l'accordo di cooperazione istituzionale che porta all'installazione dei container in un'area denominata “Il piano” ed alla loro assegnazione a 48 cittadini il 15 febbraio 2017.

L'area di accoglienza occupa una superficie utile totale di 1,195 kmq su una superficie comunale complessiva di 99,7 km e si compone di 16 moduli dormitorio di fronte ai quali sono installati due moduli P.I.M., dedicati ai servizi igienici ed alle docce per gli uomini e le donne, un locale di servizio, un bagno disabili, un magazzino e tre container dedicati alla sala comune. Sul lato Est della struttura sono presenti cinque moduli che formano il refettorio ed un'area cucina (fig. 4.12).[56]

della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Tolentino. 29 novembre 2016.

56 Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Visso. 21 dicembre 2016.

Fig. 4.12: Struttura dei MAC di Visso

Fonte: elaborazione propria su immagine tratta da Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Visso

Un caso del tutto particolare è quello del Comune di Muccia, di appena 900 abitanti nella provincia di Macerata. Qui non è stata installata alcuna area MAC ma gli sfollati hanno trovato una sistemazione d'emergenza nei container già utilizzati ed appena liberati dagli operai della Quadrilatero Marche Umbria S.p.A., società pubblica di progetto controllata dall'Anas S.p.A., che hanno costruito la strada statale 77 della Val di Chienti.

Dall'intervista al Sindaco Mario Baroni è emerso che tale soluzione è stata fortemente voluta dagli stessi cittadini, che hanno fatto una forte pressione per rimanere sul territorio ed occupare i container. L'amministrazione, quindi, ha gestito le prenotazioni dando priorità ai nuclei familiari con anziani, disabili o figli in età scolare. Si tratta di moduli di dimensioni ridotte rispetto a quelli appena esaminati ed installati in altre località: i container dormitorio sono, nella maggior parte dei casi, 4x2 m, con due letti singoli ed un bagno privato. Nella struttura non sono previste aree comuni, in quanto pensata e progettata per gli operai.[57]

Come afferma Stefano, residente di Muccia che vive in una roulotte nella stessa area in cui sono allestiti i moduli, «l'operaio tutto il giorno sta fuori, torna la sera, si fa la

57 Mario Baroni, intervista personale, 13/12/2017.

doccia e va a letto. La famiglia di tre o quattro persone non ci può stare, chiaramente ha altre esigenze. Ma loro sono contenti, quello hanno».[58]

A 18 mesi dalla prima scossa ed a circa un anno dall'installazione della maggior parte dei container, i campi MAC sono ancora tutti abitati ed accolgono circa 1000 persone (AGI, 2017) su un totale di 1746 posti disponibili. I sei mesi di noleggio previsti dalla gara d'appalto sono scaduti e ciascuna amministrazione sta provvedendo alla proroga dei contratti di fornitura. Il Comune di Camerino, ad esempio, ha prorogato di sei mesi il noleggio dei moduli del campo Vallicelle A1, mentre di due anni quelli di Vallicelle A2 e Vallicelle B.[59]

4.4.1 Urbanizzazioni e impatto territoriale

I moduli abitativi collettivi installati nei nove comuni umbri e marchigiani, seppur diversificati per dimensioni e tipologia strutturale, hanno richiesto la realizzazione di opere di urbanizzazione, effettuate da ditte incaricate dai comuni o dall'esercito. Tali opere riguardano una serie di interventi volti alla predisposizione sia delle aree su cui collocare i moduli, tra cui la preparazione del piano di sedime, dell'impianto fognario, elettrico e idrico, ma anche di completamenti atti a rendere perfettamente fruibili gli insediamenti, come ad esempio l'illuminazione esterna, qualora non fosse presente un'adeguata illuminazione pubblica.[60]

Alla luce di ciò, risulta quindi importante considerare l'impatto territoriale di tali soluzioni abitative, che, come analizzato in precedenza, sono installate in piccoli comuni. Se è vero che i villaggi container saranno rimossi al cessare delle esigenze è altrettanto vero che il loro allestimento, pur non richiedendo alcuna opera "definitiva", produce una modifica dello stato dei luoghi. Ne è un esempio l'area di accoglienza "Norcia capoluogo", installata in prossimità delle mura di cinta della cittadina, che, oltre ad occupare un'ampia superficie rispetto all'estensione del centro storico, ha comportato la messa in opera di interventi preliminari su un terreno non urbanizzato.

---

58 Stefano, intervista personale, 20/06/2017.

59 Cronache Maceratesi, 22 gennaio 2018, *Camerino: container altri due anni*, disponibile da <http://www.cronachemaceratesi.it/2018/01/22/camerino-container-altri-due-anni/1057756/>, consultato il 13/02/2018.

60 Le indicazioni tecnico-operative per l'allestimento dei MAC sono contenute negli accordi di cooperazione istituzionale, con l'obiettivo di fornire ai soggetti coinvolti nelle procedure di esecuzione un supporto nella progettazione e nella realizzazione delle aree.

La figura 4.13 mostra due fotografie aeree del centro storico di Norcia: quella a sinistra risale al 2016; l'altra al 2017 ed è successiva all'installazione dei *MAC,* indicati con la freccia rossa.

Fig. 4.13: Centro storico di Norcia prima e dopo l'allestimento dei MAC

Fonte: elaborazione propria su immagine Google Earth

Al contrario il primo cittadino del Comune di Camerino ha messo a disposizione un'area già attrezzata ed urbanizzata, i cui lavori di predisposizione sono stati realizzati per l'installazione dei container volti ad accogliere la popolazione sfollata a seguito del sisma del 1997. La figura 4.14 mostra la località Vallicelle: la prima foto aerea risale al marzo 2016, la seconda al luglio 2017, dopo l'installazione dei MAC.

Fig. 4.14: Località Vallicelle prima e dopo l'allestimento dell'area MAC

Fonte: elaborazione propria su immagine Google Earth

4.5 L'assegnazione del posto letto

I moduli abitativi collettivi sono sistemi abitativi temporanei, finalizzati a garantire assistenza abitativa ai residenti dei comuni del cratere sismico che hanno riportato danni alle proprie abitazioni in seguito agli eventi sismici del 24 agosto, 26 e 30 ottobre 2016. Il posto letto viene assegnato dai rispettivi comuni, previa presentazione di un'opportuna domanda presso l'ufficio di Servizio Sociale, ai cittadini la cui abitazione abituale e continuativa risulta inagibile a seguito della rilevazione effettuata, è situata in zona rossa o in attesa di verifica di agibilità ma sottoposta ad ordinanza di sgombero. Questa soluzione comporta inoltre la rinuncia al contributo di autonoma sistemazione (CAS) ed alla sistemazione presso una struttura alberghiera.[61]

L'assegnazione del posto letto viene effettuata sulla base di una graduatoria elaborata da ogni comune dando priorità alle famiglie che presentano fattori di vulnerabilità, come la presenza di minori, anziani o portatori di handicap, ma anche ai nuclei che necessitano di permanere sul territorio comunale, con figli iscritti alle scuole o con almeno un componente che svolge attività lavorativa continuativa in turnazione.[62]

L'ufficio di Servizio Sociale di ciascun comune si occupa anche della composizione dei dormitori, tenendo conto del genere, dell'età e di eventuali specificità degli individui o dei nuclei familiari. L'assistente sociale di Tolentino, ad esempio, afferma che si è cercato di separare spazialmente le famiglie problematiche e di collocare in un unico blocco abitativo gli anziani.[63] L'assistente sociale del Comune di Camerino, invece, sottolinea come sia meno difficoltoso gestire i nuclei anagrafici, che vanno ad occupare interamente uno o più moduli dormitorio, rispetto ai singoli, le cui assegnazioni risultano maggiormente problematiche. Tuttavia «hanno risposto molto bene gli anziani che magari vivevano da soli ed hanno trovato compagnia; sono stati molto disponibili al momento dell'assegnazione a condividere la stanza con un'altra persona».[64]

---

61 Comune di Camerino, Modulo per la richiesta di assegnazione temporanea e provvisoria di container adibito a struttura abitativa di emergenza, disponibile da <http://www.comune.camerino.mc.it/wp-content/blogs.dir/11/files/domanda2.pdf> consultato il 13/02/2018.

62 Comune di Camerino, Avviso assegnazione in uso provvisorio e temporaneo di moduli abitativi provvisori – container adibiti a struttura abitativa di emergenza nella disponibilità del Comune, disponibile da <http://www.comune.camerino.mc.it/avvisi-cms/sisma-ottobre-2016-modulistica/>, consultato il 13/02/2018.

63 Assistente sociale del Comune di Tolentino, intervista personale, 19/06/2017.

64 Assistente sociale del Comune di Camerino, intervista personale, 29/11/2017.

I moduli abitativi collettivi Vallicelle A1 e A2 installati a Camerino costituiscono l'unica eccezione in termini di gestione ed organizzazione. Al posto dell'ufficio di Servizio Sociale, infatti, è l'Ente Regionale per il Diritto allo Studio Universitario (ERSU) ad occuparsi delle domande e dell'assegnazione dei posti letto. Come confermato da un dipendente ERSU, i requisiti per usufruire di tale sistemazione abitativa temporanea sono quelli previsti dalle ordinanze emanate dal Capo Dipartimento della Protezione Civile, che vanno di fatto ad equiparare gli studenti universitari ai residenti dei comuni colpiti dal sisma. In accordo con l'Università di Camerino, ai fini della formulazione della graduatoria, si è tenuto conto di altri criteri quali l'esigenza di frequentare i laboratori e la distanza della dimora da Camerino (residenza o struttura ricettiva messa a disposizione dalla Protezione Civile), assicurando la preferenza agli iscritti in corso piuttosto che fuori corso. Dopo un sopralluogo presso il villaggio container allestito, l'ERSU ha deciso di assegnare solamente due studenti ad ogni dormitorio, che invece prevede tre posti letto: i posti effettivamente occupati presso l'area Vallicelle A1 sono circa 70 su 128 disponibili; l'area Vallicelle A2, con una capienza massima di 306 posti letto, ospita invece circa 190 studenti.[65]

Dal lavoro di ricerca e osservazione sul campo, unitamente all'analisi dei criteri di assegnazione dei posti letto, risulta che la popolazione dei MAC è composta prevalentemente da anziani, stranieri, famiglie numerose o con membri disabili. Le motivazioni che spingono i cittadini a scegliere questa soluzione sono piuttosto eterogenee: alcuni non vogliono allontanarsi dalla propria casa distrutta, sperando di ritornarvi presto; altri scelgono di tornare nel comune di residenza dopo aver trascorso alcuni mesi in albergo, spesso a decine di chilometri di distanza; altri ancora non possono o non vogliono lasciare il territorio per questioni lavorative, scolastiche o affettive.

La signora Anna, pensionata, vive attualmente nel MAC di Tolentino insieme al figlio invalido e racconta che avrebbe preferito trovare un appartamento in affitto ma «adesso qui per le case ti chiedono molto, mica ci sono le case in affitto […] io i soldi dove li prendo che c'ho la minima di pensione con questo figlio così?». Dalle sue parole emerge la frustrazione di chi, impossibilitato a far fronte con risorse proprie alla limitata

65 Dipendente ERSU, intervista personale, 30/11/2017.

disponibilità di alloggi ed all'aumento dei canoni di affitto, non ha a disposizione molte alternative. Facendo riferimento ad una famiglia di sua conoscenza che è riuscita ad affittare un appartamento a Civitanova Marche, infatti, afferma che «loro se lo potevano permettere, noi non tanto».[66]

Come confermato dagli stessi abitanti e dagli assistenti sociali intervistati, quindi, l'opzione del MAC è spettata principalmente a coloro che “non avevano altra scelta”: chi è originario del territorio, chi può contare su disponibilità economiche o sul sostegno di reti familiari e sociali, infatti, ha generalmente optato per altre soluzioni. Tutto questo ha certamente contribuito a convogliare nei villaggi container la popolazione più fragile e più vulnerabile.

4.6 Abitare i moduli collettivi

L'emergenza va a costituire primariamente un disagio diffuso a cui si collega la paura, la perdita dei propri cari e delle proprie radici. Molto spesso abitare in emergenza, per la popolazione colpita, significa dover accettare di ridurre i propri spazi, adattarsi a situazioni di costrizione e di promiscuità (Bennicelli Paqualis, 2014). La vita all'interno dei MAC è regolata da una serie di norme di convivenza e di utilizzo delle strutture da sottoporre all'accettazione degli assegnatari. Essi sono, ad esempio, tenuti a mantenere l'interno del modulo pulito ed in ordine; a collaborare al buon clima di convivenza mantenendo corretti rapporti relazionali con gli altri; ad osservare norme di comportamento ed indossare un abbigliamento consono negli spazi comuni; a mantenere una condotta che non arrechi disturbo alle altre persone, soprattutto nelle ore di riposo; ad utilizzare i bagni e le docce comuni per il tempo strettamente necessario e lasciare puliti i locali alla fine di ogni utilizzo; ad utilizzare la lavanderia nel rispetto delle turnazioni. Inoltre è fatto divieto assoluto di portare all’interno dei moduli apparecchi a gas o elettrici che possano creare pericolo d’incendio; apportare modifiche strutturali all’immobile, sia esterne che interne; praticare fori alle pareti ed al tetto; sostituire gli arredi e gli elettrodomestici in dotazione.[67]

---

66 Anna, intervista personale, 19/06/2017.

67 Comune di Norcia, Regolamento per i moduli abitativi collettivi (MAC) , disponibile da <http://www.comune.norcia.pg.it/2017/06/06/regolamento-per-i-moduli-abitativi-collettivi-MAC/>, consultato il 13/02/2018.

Queste norme mettono in luce un aspetto centrale della vita nei MAC, ossia quello della provvisorietà degli insediamenti: gli abitanti sono inquilini temporanei ed i moduli restano di proprietà del fornitore, che si occuperà della rimozione al venir meno dell'esigenza abitativa. Gli spazi vissuti non sono percepiti come propri e diventa difficile per gli abitanti prendersene cura. Nella maggior parte dei MAC le aree comuni non vengono decorate ed in generale rimangono fredde, impersonali, asettiche. Uno dei limiti principali del modulo containerizzato, infatti, consiste nel suo configurarsi come oggetto finito, caratterizzato da scarsa flessibilità, certamente a vantaggio di una facile reperibilità sul mercato e di una facile predisposizione alla temporaneità (Bennicelli Pasqualis, 2014). Una situazione, quella di inquilini provvisori in alloggi provvisori, costretti ad una convivenza imposta e rigidamente disciplinata, che richiama la riflessione avanzata da Abdelmalek Sayad (2006) in merito alla condizione abitativa dell'immigrato in Francia dopo la seconda guerra mondiale. L'autore racconta delle condizioni di vita nei *foyer*, centri di accoglienza per lavoratori immigrati senza famiglia: spesso ricavati da locali di fortuna, si tratta di alloggi in cui i locatari sono sistemati in camere multiple e condividono luoghi ad uso comune quali la cucina, il bagno o la lavanderia; essi sono sottoposti ad una serie di obblighi specifici come il pagamento di un affitto, l'obbligo di custodia della dotazione e del mobilio, il divieto di modificare la sistemazione dei locali, nonché costretti ad accettare tutta una serie di clausole regolamentari che, ad esempio, prescrivono l'ordine, la pulizia, l'igiene, la buona condotta… La condivisione di uno spazio, delle stesse condizioni di alloggio e di vita, della medesima disciplina, delle stesse attività e spesso con lo stesso ritmo danno «l'apparenza di una comunità […]. Tuttavia, anche se sottoposti alle stesse regole […] i residenti dei *foyer* rimangono individui sparsi e separati» (*Ivi*, p. 59).

La difficoltà di costituire una "voce comune" per rivendicare i diritti degli inquilini e di impostare delle strategie di rappresentanza è riscontrata anche in alcuni MAC: sebbene il regolamento interno suggerisca di nominare un referente per ogni modulo al fine di facilitare la comunicazione con le istituzioni, gli assistenti sociali, cui è demandata la gestione ordinaria delle aree, confermano che raramente sorgono meccanismi di auto-organizzazione tanto che le richieste provengono quasi sempre dai singoli piuttosto che dai gruppi.

Inoltre il dilatarsi dei tempi dell'emergenza, il cronicizzarsi dei ritardi nella ricostruzione e nella realizzazione delle SAE, come evidenziato nel capitolo 3.3, hanno fatto sì che i MAC, da opzione temporanea volta ad offrire un alloggio alla popolazione nei mesi invernali, si trasformassero in una soluzione abitativa a medio-lungo termine, come confermato dalla proroga del noleggio dei moduli. La convivenza forzata, acuita dall'allungamento dei tempi e dall'impossibilità di fare delle previsioni sul futuro, contribuisce a rendere la vita nei MAC molto tesa dal punto di vista delle relazioni sociali interne e del rapporto con le istituzioni. La generale condizione di tensione spesso dà luogo a contrasti tra gli abitanti, a partire soprattutto dalla gestione della quotidianità: le aree comuni non di rado diventano luoghi di conflittualità; gli spazi ristretti ed i muri poco insonorizzati garantiscono una privacy minima. I servizi igienici condivisi, generalmente una doccia ogni 12 ospiti ed un bagno ogni sei, così come la lavanderia, il cui utilizzo è soggetto a turnazioni, sono spesso causa di attriti. I litigi, legati principalmente al disturbo ed al rumore, sono frequenti; in alcuni MAC non sono mancati episodi di violenza tra gli inquilini che hanno richiesto l'intervento delle Forze dell'Ordine. In definitiva è la convivenza forzata e prolungata, unitamente ad una generale condizione di disagio ed incertezza rispetto al presente ed al futuro individuale, a generare l'inasprirsi dei normali conflitti di vicinato (Emidio di Treviri, 2018).

La riflessione di Cattarinussi, Moretti e Tellia (1981) sulla vita all'interno dei prefabbricati adibiti ad accogliere la popolazione sfollata dopo il terremoto del Friuli può risultare utile a comprendere molte delle situazioni di tensione appena descritte, dal momento che è venuta meno la temporaneità che avrebbe dovuto caratterizzare la permanenza nei MAC.

> […] il trasferimento dalle abitazioni normali a quelle provvisorie implica in ogni caso dei cambiamenti che, se in un primo momento sono legati allo spostamento 'fisico', alla riorganizzazione sia delle relazioni che dello spazio disponibile, successivamente si riferiscono a delle dinamiche più complesse a livello intrafamiliare e comunitario. Sono dei cambiamenti che evidentemente assumono tanto maggiori aspetti negativi quanto peggiori sono le condizioni di vita che si creano (stato e relazioni). Spazi fisici ristretti (oltre ad implicare una iniziale secessione del nucleo originario) aumentano il nervosismo e l'aggressività; una permanente condizione di provvisorietà si riflette nelle aspettative e nell'impegno per il futuro; lo smembramento della famiglia dà un senso di 'abbandono' e di minore attivismo (p. 89).

Infine va sottolineato come l'organizzazione della vita quotidiana all'interno dei villaggi container sia caratterizzata da dinamiche di deresponsabilizzazione degli abitanti, a cui si collega un aumento della dimensione assistenziale. Sebbene il regolamento interno dei MAC preveda che gli inquilini debbano mantenere puliti ed in ordine gli spazi comuni ed i dormitori, ogni comune ha demandato a ditte esterne la pulizia e la sanificazione dei moduli. Anche la fornitura dei pasti è affidata a ditte esterne incaricate del servizio di catering, nonostante il progetto originario della Protezione Civile prevedesse la cucina in quasi tutte le aree.[68] La fornitura dei pasti avviene in tre momenti stabiliti (colazione, pranzo, cena) e gli inquilini devono adeguarsi tanto agli orari, piuttosto rigidi, quanto al menù che tende ad essere unico per tutti.

L'impossibilità di svolgere le attività domestiche, riconducibili alla “normale” routine quotidiana, spesso diviene fonte di disagio per chi vive nel container. Una delle assistenti sociali intervistate, riportando una conversazione avuta con un'abitante del MAC, racconta: «una signora mi ha detto: “sono andata un fine settimana […] a casa di mia figlia, ho cucinato gli spaghetti con il pesce che mi venivano tanto buoni... sono venuti uno schifo! Perché dopo cinque mesi che non cucino più mi sono dimenticata”. Sembrano stupidaggini ma per lei è una cosa importante, la mortificazione di non saper più cucinare».[69]

In conclusione l'opzione del MAC si configura come una soluzione abitativa alienante, data l'obbligata condivisione degli spazi ristretti e dei servizi igienici, e al contempo infantilizzante, a causa delle limitazioni nell'ordinaria gestione del vivere quotidiano che ostacolano il progressivo recupero di autonomia da parte dei soggetti e dei nuclei familiari che vi risiedono (Emidio di Treviri, 2018).

68 Ad esempio la Giunta Municipale di Tolentino ha fornito agli uffici competenti l'indicazione di non realizzare nelle aree singole cucine e di fornire agli ospiti del villaggio container i pasti tramite il servizio catering. Ciò anche per limitare il costo eccessivo di tre cucine per strutture destinate ad essere smantellate in tempi non lunghi (Comune di Tolentino, comunicato stampa del 26 gennaio 2017, disponibile da <http://www.comune.tolentino.mc.it/comunicati-cms/servizio-di-catering-nel-villaggio-container/>, consultato il 13/02/2018).

69 Assistente sociale del Comune di Norcia, intervista personale, 26/04/2017.

5. Il mondo rurale

Il sisma dell'Appennino centrale ha interessato un territorio montano, caratterizzato da un'economia prevalentemente agricola. Con l'obiettivo di garantire la continuità delle attività economiche e produttive sono previste specifiche misure di assistenza, individuate dal Ministero delle politiche agricole e forestali, per coloro che hanno subito danni alle abitazioni o alle aziende. In questo capitolo si offre una panoramica sulla situazione del mondo rurale nell'immediato post-sisma: a partire dall'analisi dei bandi di gara volti alla fornitura delle strutture temporanee di emergenza, tanto abitative quanto produttive, si procede con la trattazione delle ordinanze che disciplinano l'installazione di tali strutture per poi approfondire le strategie adottate dalle Regioni Umbria e Marche nei territori di rispettiva competenza. Infine vengono illustrate le criticità emerse e le testimonianze raccolte durante il lavoro sul campo.

5.1 L'emergenza abitativa: la fornitura dei MAPRE

La scossa del 24 agosto 2016 provoca nelle quattro regioni colpite ingenti danni anche alle strutture agricole ed alle aziende zootecniche. L'ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile 10 ottobre 2016 n. 399 prevede e disciplina la realizzazione di moduli abitativi prefabbricati rurali di emergenza (M.A.P.R.E.) per i conduttori di allevamenti zootecnici la cui abitazione principale, abituale e continuativa sia stata stata distrutta, in tutto o in parte, e dichiarata inagibile (con esito di tipo B, C, E o F) oppure situata in zona rossa. I moduli, la cui consegna ai soggetti richiedenti comporta la decadenza dai benefici del contributo di autonoma sistemazione, sono concessi fino a che non siano realizzate le condizioni per il rientro nelle abitazioni.

Tenuto conto che si tratta di insediamenti posti ad altezze molto elevate nelle quali è forte il rischio di abbassamento delle temperature e possibili nevicate già a partire dal mese di novembre, viene riconosciuta l'esigenza di agire tempestivamente nell'installazione delle strutture abitative. Al tal fine l'OCDPC 399/2016 individua la Regione Umbria quale centrale unica di committenza per la fornitura dei moduli e degli

arredi interni, in seguito all'acquisizione delle deleghe delle Regioni Abruzzo, Lazio e Marche ed alla quantificazione del fabbisogno nei rispettivi territori regionali. I provvedimenti straordinari emanati sono volti, tra l'altro, ad assicurare la continuità delle attività economiche e produttive preesistenti nei territori colpiti. È proprio in questa logica che si inserisce la necessità di installare i moduli abitativi nei pressi delle aziende zootecniche, al fine di consentire il presidio delle stesse e la prosecuzione dell'attività di allevamento.

Il 19 ottobre 2016 la Regione Umbria induce una procedura aperta per l'affidamento della fornitura in locazione con posa in opera - comprensiva di montaggio, smontaggio, manutenzione ordinaria e straordinaria - dei moduli abitativi provvisori rurali emergenziali. L'importo complessivo della fornitura ammonta a 1.777.500 euro IVA esclusa, così ripartito: 1.706.400 euro è l'importo della fornitura soggetto a ribasso mentre i costi della sicurezza, non assoggettabili al ribasso, sono di 71.100 euro (vocabolario comune per gli appalti pubblici [CPV] 44211000-2). La procedura è articolata in due lotti, con aggiudicazione per lotti separati secondo il criterio del minor prezzo: il primo per le Regioni Abruzzo e Lazio, relativamente all'installazione rispettivamente di 2 e 33 MAPRE ed il secondo per le Regioni Marche ed Umbria, per l'allestimento di 17 e 21 MAPRE. La durata del contratto è stabilita a 36 mesi con eventuale proroga per ulteriori 36 mesi. Il costo mensile del noleggio posto a base d'asta è di 12,50 euro/mq ma, nel caso in cui si debbano riconoscere incrementi per un periodo maggiore a 36 mesi, è previsto un canone medio mensile, da ridurre a seguito del ribasso offerto in sede di gara, di 7 euro/mq per i primi 12 mesi, di 4,50 euro/mq per gli ulteriori 12 mesi ed infine di 3 euro/mq per gli ultimi 12 mesi (Capitolato speciale di appalto, CPV 44211000-2). La gara si conclude il 2 novembre 2016 con l'aggiudicazione provvisoria del primo lotto, dal valore complessivo stimato di 853.200 euro IVA esclusa, nei confronti dell'operatore economico Modulcasa Line S.p.A. con sede a Traversetolo (PR) che offre il ribasso percentuale più elevato, pari al 12,71%: poiché l'importo soggetto a ribasso ammonta a 819.072 euro, la ditta ottiene la fornitura per 714.967,95 euro a cui vanno aggiunti i costi della sicurezza, per un totale di 749.095,95 euro. Il secondo lotto, dal valore stimato di 924.300 euro, viene invece assegnato alla società Frimat S.p.A. con sede legale a Roma che offre un ribasso

percentuale del 12,13% ma rinuncia all'aggiudicazione. La committenza procede quindi all'aggiudicazione del lotto al concorrente classificatosi al secondo posto della graduatoria, l'operatore economico Tecnifor S.p.A. con sede in San Gemini (TR) che offre un ribasso percentuale pari al 12%. In aggiunta ai costi della sicurezza, non assoggettabili al ribasso, la ditta si aggiudica il secondo lotto per un importo complessivo di 817.820,64 euro.[70] L'aggiudicazione definitiva, subordinata alle verifiche sul possesso dei requisiti ed agli accertamenti antimafia, avviene il 30 novembre 2016 nei confronti dei medesimi concorrenti (Determinazione Dirigenziale [D.D.] 11851/2016).

Comunicato l'esito della gara, le imprese aggiudicatarie inviano all'amministrazione entro tre giorni naturali e consecutivi, compresi i festivi, gli elaborati progettuali. Devono inoltre predisporre e consegnare al Direttore dell'esecuzione del contratto, nominato da ogni regione, il programma esecutivo delle lavorazioni elaborato in relazione alle proprie tecnologie, alle scelte imprenditoriali ed all'organizzazione lavorativa. Dall'approvazione della progettazione esecutiva da parte del responsabile unico del procedimento (R.U.P.) e dell'amministrazione, decorre il termine di 30 giorni per completare la fornitura. La stessa impresa costruttrice dovrà smontare i MAPRE a proprie spese al termine degli interventi per la riparazione, il ripristino o la ricostruzione del fabbricato residenziale di ogni allevatore, che è tenuto a comunicare alla regione territorialmente competente la conclusione dei lavori e liberare il modulo nei successivi 15 giorni (Capitolato speciale di appalto, CPV 44211000-2).

Il 31 ottobre 2016 la Regione Umbria induce inoltre una procedura aperta finalizzata alla fornitura degli arredi interni, comprensiva di montaggio, per i moduli abitativi rurali emergenziali (CPV 39150000-8). L'importo complessivo a base dell'appalto, anch'esso articolato in due lotti, uno per le Regioni Abruzzo e Lazio e l'altro per le Regioni Marche e Umbria, è di 383.400 euro IVA esclusa. La gara, il cui termine è fissato al 15 novembre 2016, si conclude con l'aggiudicazione definitiva, subordinata all'esito delle verifiche sul possesso dei requisiti prescritti e agli accertamenti antimafia, solamente il 13 gennaio 2017. Offrendo un ribasso percentuale ritenuto congruo e conveniente pari al 23,67%, l'operatore economico Homes S.p.A. con sede legale a Pieve di Soligo (TV)

70 Gli importi di aggiudicazione dei lotti sono calcolati sulla base del ribasso percentuale offerto dai concorrenti in sede di gara dichiarato dalla stessa Regione Umbria.

si aggiudica il primo lotto per la fornitura di arredi interni finalizzati all'allestimento di 3 5 MAPRE nelle Regioni Abruzzo e Lazio. Il secondo lotto, relativo all'allestimento interno di 38 MAPRE in Umbria e nelle Marche, viene assegnato all'azienda G8 Mobili Srl con sede in Benevento che offre un ribasso del 23% (D.D. 156/2017). Poiché il costo della sicurezza da rischi interferenziali è pari a zero, il ribasso offerto in sede di gara viene interamente applicato al valore dei lotti. Con importo a base d'asta pari a 182.000 euro, il primo lotto viene aggiudicato a 138.920,60 euro; il secondo lotto, invece, il cui valore massimo stimato è di 201.400 euro, a 155.078 euro.

Il capitolato speciale descrittivo e prestazionale della gara d'appalto specifica la dotazione minima degli arredi e degli elettrodomestici di ciascun ambiente. In particolare, il soggiorno è arredato con un mobile a composizione modulare libera, comprensiva di cassetti; un divano letto a due posti; un tavolo allungabile di dimensioni minime 90x90 cm e sei sedie. L'angolo cottura, la cui composizione è costituita da basi e pensili, è completo di lavello inox, piano cottura elettrico da incasso, forno elettrico da incasso, pensile con cappa aspirante e filtrante, frigorifero combinato da incasso con vano congelatore, pensile scolapiatti e barra appendi pensili. La camera da letto matrimoniale è arredata con un armadio guardaroba con ante a battente di dimensioni minime 120x260x60 cm; un comò; due comodini con cassetti; un letto matrimoniale completo di testata e rete a doghe in legno; un materasso ortopedico a molle e due guanciali. La camera da letto doppia presenta gli stessi arredi della camera matrimoniale ma con letti e materassi singoli a cui si aggiungono una scrivania di dimensioni minime 90x50 cm ed una sedia. La camera da letto singola si compone invece di un armadio guardaroba con ante a battente di dimensioni minime 90x260x60 cm; un comodino con cassetti; una scrivania ed una sedia; un letto singolo completo di testata e rete a doghe in legno, un materasso singolo ortopedico a molle ed un guanciale. Il bagno, infine, è completo di box doccia, lavatrice, specchiera con anta e ripiani dotata di lampada, due ganci attaccapanni e alcuni accessori da fissare a parete.

I materiali impiegati devono essere delle migliori qualità esistenti in commercio e garantire elevate prestazioni in termini di durata e solidità; gli elettrodomestici forniti sono di classe energetica A e tutti i componenti elettrici devono rispettare le specifiche norme di prodotto, avere marcatura CE, conformità alle Norme CEI e possedere il

marchio di qualità IMQ o europeo di valore equivalente. I prodotti e gli elementi, caratterizzati da un corretto livello di design, integrano soluzioni tecniche improntate alla funzionalità e all'efficienza.

Le attività per la fornitura degli arredi, ovviamente subordinate all'installazione dei MAPRE, hanno inizio con la redazione da parte del fornitore degli schemi di montaggio entro tre giorni dalla data di comunicazione dell'aggiudicazione provvisoria. Dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante, il fornitore è tenuto al montaggio degli arredi entro 10 giorni; in ogni caso è previsto che essi debbano essere ultimati entro il 20 dicembre 2016 (Capitolato speciale descrittivo e prestazionale, CPV 39150000-8).

5.1.1 Aumento del fabbisogno ed estensione della fornitura

A seguito degli eventi sismici del 26 e 30 ottobre 2016, nelle quattro regioni interessate si registrano ulteriori e gravissimi danni agli edifici pubblici e privati ed anche alle strutture agricole, in particolare agli edifici residenziali degli allevatori. Dopo le verifiche effettuate, le richieste pervenute ed il censimento dei danni eseguiti dai competenti uffici, emerge l'esigenza imprevista di aumentare la fornitura di MAPRE: il 30 dicembre 2016 vengono richiesti tre moduli aggiuntivi per la Regione Abruzzo, 11 per la Regione Lazio e 34 per la Regione Umbria. La Regione Marche, infine, quantifica il fabbisogno aggiuntivo in 190 moduli di cui 77 confermati dalla verifica sismica da parte della Protezione Civile (elenco A) e 113 destinati ad aziende zootecniche che, al 30 dicembre 2016, segnalano danni ma non hanno ancora ricevuto il sopralluogo dei tecnici abilitati per la verifica sismica (elenco B).

La Regione Umbria richiede quindi alle due ditte aggiudicatarie la disponibilità ad aumentare la fornitura dei moduli residenziali. Per il primo lotto si è proceduto all'estensione della fornitura, per un importo di 295.782,17 euro, nei confronti dell'azienda Modulcasa Line S.p.A. disponibile ad installare 14 MAPRE aggiuntivi. La ditta Tecnifor S.p.A., aggiudicataria del secondo lotto, dichiara la propria disponibilità alla fornitura di ulteriori 82 MAPRE, di cui 34 destinati alla Regione Umbria e 48 alla Regione Marche (elenco A), per 1.924.956 euro.

Poiché le esigenze della Regione Marche superano la disponibilità aggiuntiva che l'azienda aggiudicataria è in grado di assicurare, la committenza provvede ad

interpellare tutti gli operatori economici in graduatoria del secondo lotto ottenendo la disponibilità solamente della ditta Cemeco Srl, con sede legale a San Severino Marche (MC), per la fornitura dei moduli alle stesse condizioni economiche dell'aggiudicazione definitiva. L'azienda quindi si occupa dell'installazione di 142 MAPRE nei territori della Regione Marche, di cui 29 appartenenti all'elenco A e 113 all'elenco B per un importo complessivo pari a 3.221.856 euro al netto del ribasso offerto in sede di gara del 12% e dell'IVA. Viene tuttavia specificato che il numero dei MAPRE appartenenti all'elenco B potrebbe subire delle variazioni in diminuzione a seguito della verifica di inagibilità degli edifici con le schede AeDES o FAST (D.D. 13762/2016).

L'incremento del numero di moduli residenziali da destinare agli allevatori comporta la necessità di aumentare la fornitura anche degli arredi interni. Per questo motivo la Regione Umbria richiede un'estensione della fornitura, ottenendo la disponibilità delle ditte aggiudicatarie della precedente gara, e determina una nuova aggiudicazione in data 13 e 14 gennaio 2017. Il primo lotto va a favore dell'operatore economico Homes S.p.A. per un importo di 194.498,28 euro mentre il secondo viene assegnato in parte alla ditta G8 Mobili Srl per un valore di 435.538 euro ed in parte alla stessa Homes S.p.A. per 586.265,68 euro.[71]

Come previsto dall'OCDPC 399/2016, i MAPRE vengono affidati ai beneficiari ma sono di proprietà delle imprese aggiudicatarie della fornitura in locazione. L'arredo interno, invece, fornito e montato da apposite ditte, è di proprietà delle regioni.

La scelta di ricorrere alla locazione dei MAPRE, in alternativa all'acquisto, trova la sua ragione in alcune riflessioni sviluppate dalla committenza. Innanzitutto si presenta un vantaggio di carattere economico poiché il costo medio della locazione di un modulo per 36 mesi è pari a circa 430 euro/mq mentre l'eventuale acquisto, in base ad esperienze in precedenti ricostruzioni, è superiore a 650 euro/mq. La locazione inoltre assicura la rimozione dei moduli provvisori al termine dell'utilizzo, in quanto di proprietà della ditta aggiudicataria. Questo punto non è da sottovalutare: vi sono altri contesti in cui le strutture emergenziali, a distanza di decenni, sono ancora installate.

71 Regione Umbria, Giunta Regionale – Avviso di aggiudicazione appalto, Sisma Italia Centrale 24 agosto 2016 - Affidamento della fornitura di arredi interni, comprensiva di montaggio per i moduli abitativi prefabbricati rurali emergenziali (M.A.P.R.E.) articolata in due lotti, Lotto 1: Abruzzo e Lazio CIG 6841910ABC; Lotto 2: Marche e Umbria CIG 6844819B51.

Tenendo in considerazione il particolare valore ambientale dei territori in cui sono allestiti i MAPRE, è opportuno che le strutture vengano rimosse al più presto (Relazione, CPV 44211000-2).

5.2 Tipologie dimensionali

Non prefigurando alcuna condizione di residenzialità permanente, i MAPRE non sono infissi al suolo e presentano caratteristiche di rimovibilità e recuperabilità immediata al venir meno dell'esigenza abitativa. Essi devono essere tecnicamente idonei ad ospitare le famiglie colpite dal sisma per un periodo transitorio strettamente collegato al tempo necessario a rendere di nuovo agibili, attraverso lavori di riparazione con rafforzamento locale, di ripristino con miglioramento sismico o ricostruzione, le abitazioni rurali precedentemente occupate.

I materiali e le forniture impiegate, così come gli impianti, devono essere delle migliori qualità esistenti in commercio e possedere le caratteristiche stabilite dalla legge e dai regolamenti vigenti in materia. Le strutture portanti dei MAPRE, non infisse al suolo, sono composte da elementi in acciaio. I materiali metallici esterni a vista ed interni, nonché le strutture, sono trattati per ottenere protezione dalla corrosione per ossidazione, con particolare cura per la protezione delle saldature, e completati con verniciatura di finitura. Le bullonerie e viterie, del tipo e del materiale idoneo all'uso (acciaio inox, acciaio al carbonio), sono protette contro la corrosione e complete dei relativi accessori.

Le pareti esterne sono realizzate con pannelli di tipo sandwich di adeguato spessore, tenendo conto dell'altitudine in cui sono collocati i MAPRE. La copertura, realizzata con doppio tetto, è realizzata a falde di adeguata pendenza e conformate al fine di evitare l'accumulo di neve. Il manto di copertura, opportunamente fissato alla struttura sottostante, è realizzato in modo da garantire la tenuta ad ogni agente atmosferico.

Il piano di calpestio di tutti gli ambienti è rifinito con pavimento costituito da materiale resistente all'usura, con caratteristiche in accordo alla vigente normativa da sottoporre all'approvazione dell'amministrazione e/o Direttore dell'esecuzione del contratto. Tutti gli infissi sono certificati secondo le norme UNI con particolare riguardo all'isolamento a tenuta dell'aria e alle infiltrazioni d'acqua, alla resistenza alle

sollecitazioni del vento e all'isolamento termico. Il portoncino di ingresso, di dimensioni minime 90x120 cm al netto del controtelaio, è completo di idonea serratura e ferramenta in acciaio zincato e/o verniciato e zanzariera. Le porte interne sono di dimensioni minime di 80x210 cm, con eventuali specchiature in vetro.

Relativamente i requisiti concernenti gli aspetti acustici interni, le pareti, i solai da calpestio, i soffitti, gli infissi ovvero porte e finestre e qualsiasi altro elemento appartenente all'involucro interno, sono realizzati con materiali costruttivi dalle idonee caratteristiche fisico-acustiche e adeguatamente rivestiti con pannellature e materiali di finitura. I requisiti inerenti gli aspetti di miglioramento del rendimento energetico dell'involucro del modulo sono garantiti mediante una relazione tecnica di rispondenza alle prescrizioni in materia di contenimento energetico.

L'impianto idrico-sanitario e di scarico, così come quello elettrico, è realizzato secondo la normativa vigente in materia. In ciascun MAPRE è inoltre prevista l'installazione di antenna TV e parabola satellitare. L'impianto di riscaldamento, così come quello di raffrescamento, è del tipo ad alimentazione elettrica; gli apparecchi sono collocati in posizione ed in condizioni tali da consentire una distribuzione uniforme dell'aria evitando così correnti moleste. Le caratteristiche strutturali ed impiantistiche dei MAPRE sono garantite dall'impresa tramite Certificazione di Conformità rilasciata al termine dei lavori per ogni singolo modulo installato. I MAPRE sono consegnati completi di arredi, caratterizzati da un corretto livello di design, dall'impiego di materiali e finiture di buona qualità e di elettrodomestici di classe energetica A selezionati tra quelli di mercato medio. È inoltre prevista la fornitura di moduli per persone diversamente abili in ragione minima dell'8% del numero totale di MAPRE per ciascuno dei due lotti (Capitolato speciale di appalto, CPV 44211000-2).

La tipologia del modulo abitativo da destinare agli allevatori varia in base al numero dei componenti del nucleo familiare. Per ridurre al minimo i costi e garantire comunque un confort abitativo sono previste quattro tipologie dimensionali. La prima, tipologia A (fig. 5.1), è destinata a nuclei familiari fino a due componenti e prevede l'installazione di un modulo di 40 mq composto da: soggiorno, angolo cottura, camera da letto matrimoniale e bagno.

Fig. 5.1: Soluzione indicativa tipologia A

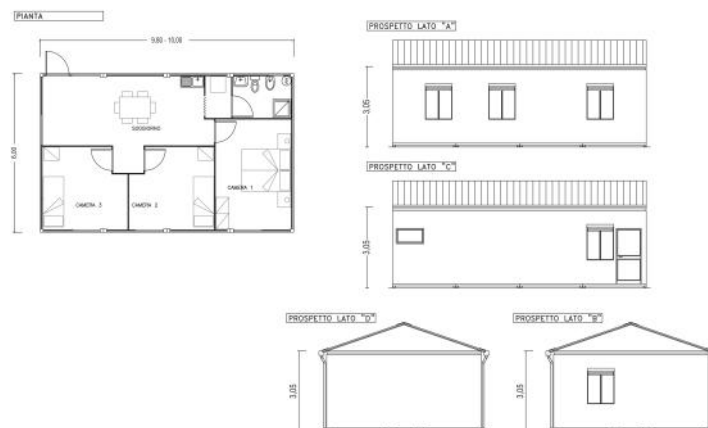
Fonte: Elaborato Grafico, allegato B (CPV 44211000-2)

La tipologia B (fig. 5.2), volta ad accogliere famiglie di tre componenti, misura circa 48 mq ed è composta da: soggiorno, angolo cottura, camera da letto matrimoniale, camera da letto singola e bagno.

Figura 5.2: Soluzione indicativa tipologia B

Fonte: Elaborato Grafico, allegato B (CPV 44211000-2)

La tipologia C (fig. 5.3), di 60 mq, è destinata ai nuclei familiari di quattro membri e si compone di: soggiorno, angolo cottura, camera da letto matrimoniale, camera da letto doppia o due camere da letto singole e bagno.

Fig. 5.3: Soluzione indicativa tipologia C

Fonte: Elaborato Grafico, allegato B (CPV 44211000-2)

L'ultima tipologia dimensionale D (fig. 5.4), adatta ad ospitare famiglie numerose con oltre quattro persone, misura 75 mq e si compone di: soggiorno, angolo cottura, camera da letto matrimoniale, camera da letto doppia, camera da letto singola o doppia e bagno.

Figura 5.4: Soluzione indicativa tipologia D

Fonte: Elaborato Grafico, allegato B (CPV 44211000-2)

5.3 Assicurare la continuità produttiva: la fornitura dei moduli-tunnel

In relazione al grave disagio socio-economico derivante dagli eventi sismici del 24 agosto 2016, viene disposto dall'Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile 13 settembre 2016 n. 393 che i detentori ed i proprietari di animali ed i responsabili degli stabilimenti di macellazione possano richiedere, previa presentazione di autocertificazione del danno subito, il differimento di 120 giorni degli obblighi in materia di aggiornamento della Banca Dati Nazionale dell'Anagrafe Zootecnica (BDN). La stessa ordinanza attribuisce alle regioni colpite, nei territori di rispettiva competenza, il compito di provvedere alla realizzazione ed alla messa in opera di ricoveri ed impianti temporanei per la stabulazione, l'alimentazione e la mungitura degli animali, nonché per la conservazione del latte, al fine di assicurare la continuità produttiva delle aziende interessate. Di comune accordo, le regioni individuano la Regione Lazio quale centrale unica di committenza per la fornitura delle strutture produttive temporanee.

L'approssimarsi della stagione invernale e le temperature medie stagionali dei territori interessati evidenziano la necessità di fornire ricovero al bestiame nel più breve tempo possibile. In quest'ottica, l'OCDPC 394/2016 prevede alcune specifiche deroghe allo scopo di consentire la semplificazione della procedura di affidamento, l'adeguamento delle tempistiche alle esigenze del contesto emergenziale e, quindi, assicurare una necessaria tempestività di azione.

Il 20 ottobre 2016 la Regione Lazio induce una gara a procedura aperta finalizzata all'affidamento della fornitura di ricoveri temporanei per bovini e ovini (CPV 44212320-8). La gara, la cui scadenza è fissata il 3 novembre 2016, viene suddivisa in 14 lotti distinti in base alla tipologia di bestiame ed al territorio regionale di riferimento al duplice fine di ampliare la platea dei possibili partecipanti e di accelerare i tempi e le modalità di esecuzione delle forniture: i lotti n. 1, 2, 3, 4 sono di competenza della Regione Lazio; i lotti n. 5, 6, 7 della Regione Marche; i lotti n. 8, 9 e 10 della Regione Umbria; infine i lotti n. 11, 12, 13, 14 della Regione Abruzzo. L'importo complessivo posto a base d'asta è stabilito in 7.087.208 euro IVA esclusa. In qualità di stazione appaltante, la Regione Lazio è responsabile della pubblicazione e della successiva aggiudicazione della procedura ma spetta alle singole regioni, ognuna per i lotti di propria competenza, provvedere alla stipulazione dei contratti con le ditte

aggiudicatarie. Per le stesse motivazioni legate all'estrema urgenza della fornitura, si prevede di dare immediata esecuzione al contratto con le ditte aggiudicatarie, rinviando la verifica del possesso dei requisiti per la partecipazione al momento immediatamente successivo alla stipula (Disciplinare di gara, CPV 44212320-8).

L'aggiudicazione della procedura di gara, sulla base del minor prezzo, avviene il 10 novembre 2016 per un importo complessivo di 5.404.160,23 euro IVA esclusa (tab. 5.1).

Tab. 5.1: Aggiudicazione definitiva per la fornitura di strutture produttive temporanee

Lotto	Regione competente	Descrizione	Importo a base d'asta, IVA esclusa	Ditta aggiudicataria	Offerta economica, IVA esclusa
1	Regione Lazio	Strutture e allestimento interno per stalle per bovini da carne, per un numero complessivo di 24 strutture	€ 1.180.512,00	LMV S.p.A.	€ 849.968,64
2	Regione Lazio	Strutture e allestimento interno per stalle per bovini da latte per un numero complessivo di 27 strutture	€ 1.317.276,00	LMV S.p.A.	€ 948.438,72
3	Regione Lazio	Strutture e allestimento interno per stalle per ovi-caprini per un numero complessivo di 18 strutture	€ 743.544,00	Frimat S.p.A.	€ 598.552,92
4	Regione Lazio	Struttura a tunnel o equivalente per un numero complessivo di strutture	€ 255.200,00	G&G Partners Srl	€ 215.380,00
5	Regione Marche	Strutture e allestimento interno per stalle per bovini da carne per un numero complessivo di 21 strutture	€ 1.032.948,00	LMV S.p.A.	€ 743.722,56
6	Regione Marche	Strutture e allestimento interno per stalle per ovi-caprini per un numero complessivo di 32 strutture	€ 1.321.856,00	LMV S.p.A.	€ 951.736,32
7	Regione Marche	Struttura a tunnel o equivalente per un numero complessivo di 5 strutture	€ 63.800,00	G&G Partners Srl	€ 53.845,00
8	Regione Umbria	Strutture e allestimento interno per stalle per bovini da carne per un numero complessivo di 3 strutture	€ 147.564,00	Ferromeccanica di Tiberi Filippo	€ 131.711,19
9	Regione	Strutture e allestimento interno	€ 341.516,00	Frimat S.p.A.	€ 293.703,76

	Umbria	per stalle per bovini da latte per un numero complessivo di 7 strutture			
10	Regione Umbria	Strutture e allestimento interno per stalle per ovi-caprini per un numero complessivo di 5 strutture	€ 206.540,00	Frimat S.p.A.	€ 181.755,20
11	Regione Abruzzo	Strutture e allestimento interno per stalle per bovini da carne per un numero complessivo di 1 struttura	€ 49.188,00	O.M.C. Graglia Srl	€ 47.161,46
12	Regione Abruzzo	Strutture e allestimento interno per stalle per bovini da latte per un numero complessivo di 1 struttura	€ 48.788,00	O.M.C. Graglia Srl	€ 46.777,94
13	Regione Abruzzo	Strutture e allestimento interno per stalle per ovi-caprini per un numero complessivo di 7 strutture	€ 289.156,00	Frimat S.p.A.	€ 266.023,52
14	Regione Abruzzo	Struttura a tunnel o equivalente per un numero complessivo di 7 strutture	€ 89.320,00	G&G Partners Srl	€ 75.383,00

Fonte: elaborazione propria su dati della D.D. G13316 del 10/11/2016

La durata della fornitura prevista per ciascun lotto è fissata in 30 giorni complessivi a decorrere dalla data di stipula del contratto tra la ditta aggiudicataria e la regione competente. Secondo quanto previsto dalla disciplina di gara, entro 10 giorni dalla stipula le aziende devono consegnare ed installare nelle località indicate il 25% della fornitura, entro 20 giorni il 75% e devono completare la fornitura, comprensiva di posa in opera, entro 30 giorni. Qualora in corso di esecuzione vi sia un mutamento delle esigenze della stazione appaltante e si renda necessario un aumento o una diminuzione delle prestazioni, la fornitura può essere aumentata o ridotta fino a concorrenza del quinto dell'importo del contratto, alle stesse condizioni economiche e nel rispetto della normativa vigente (Disciplinare di gara, CPV 44212320-8).

I successivi eventi sismici del 26 e 30 ottobre 2016 e, in misura minore, del 18 gennaio 2017 aumentano notevolmente il fabbisogno di strutture produttive temporanee. Per i lotti di propria competenza, le regioni interessate provvedono quindi all'estensione della fornitura inizialmente prevista.

5.4 Tipologie delle strutture produttive temporanee

Tenendo conto delle informazioni preliminari fornite dalle autorità preposte a fronteggiare l'emergenza, delle indicazioni tecniche formulate dal Dipartimento DAFNE della Facoltà di Agraria dell'Università La Tuscia di Viterbo, della specificità territoriale e del particolare ambiente pedo-climatico in cui gli allevamenti sono localizzati, la Regione Lazio individua la soluzione più idonea al fine di garantire una pronta assistenza agli allevatori colpiti dal sisma. L'obiettivo è quello di consentire le migliori condizioni di allevamento e di lavoro per gli individui e nello stesso tempo offrire una struttura di semplice montaggio, funzionale al ricovero delle principali specie zootecniche allevate nei territori colpiti, removibile e poco costosa. La scelta quindi ricade su strutture a tunnel o equivalenti di carattere modulare: tensostrutture a tunnel ad arco di facile e rapida installazione, idonee per essere considerate del tipo amovibile con carattere di temporaneità, condizione per la quale non sono soggette alla normativa edilizia.[72]

Le strutture produttive temporanee, destinate al ricovero del bestiame ed al deposito delle macchine e degli alimenti, sono suddivise in quattro tipologie: stalla per bovini da carne (modulo A), stalla per bovini da latte (modulo B), stalla per ovini e caprini (modulo C), fienile o magazzino (modulo D). Il capitolato tecnico dell'appalto fornisce le descrizioni generiche delle quattro tipologie che però non sono vincolanti, poiché in fase di realizzazione del progetto è ritenuto opportuno considerare una certa flessibilità delle misure dei singoli componenti.

La stalla per bovini da carne, dimensionata per 20 capi adulti, presenta una struttura a tunnel di 252 m² in acciaio zincato a freddo ancorata al terreno mediante doppia picchettatura. Stabilite le dimensioni minime (larghezza 12 m, lunghezza 21 m e altezza 6,50 m), il tunnel è resistente all'azione sismica, alla neve ed al vento. Con una corsia di foraggiamento di 4 m posta ad un lato, la zona di stabulazione, del tipo a lettiera permanente realizzata su terra battuta, ha una superficie complessiva di 130 m² in modo da garantire i requisiti di superficie minima a capo adulto di 6,5 m² previsti dalla

72 Regione Lazio, Assessorato all'agricoltura, caccia e pesca, Direzione Regionale Agricoltura e Sviluppo rurale, caccia e pesca - Attuazione delle disposizioni per la gestione degli interventi necessari alla delocalizzazione delle strutture produttive zootecniche danneggiate ed inutilizzabili a seguito dei sismi del 26 e 30 ottobre 2016 e dichiarati inagibili.

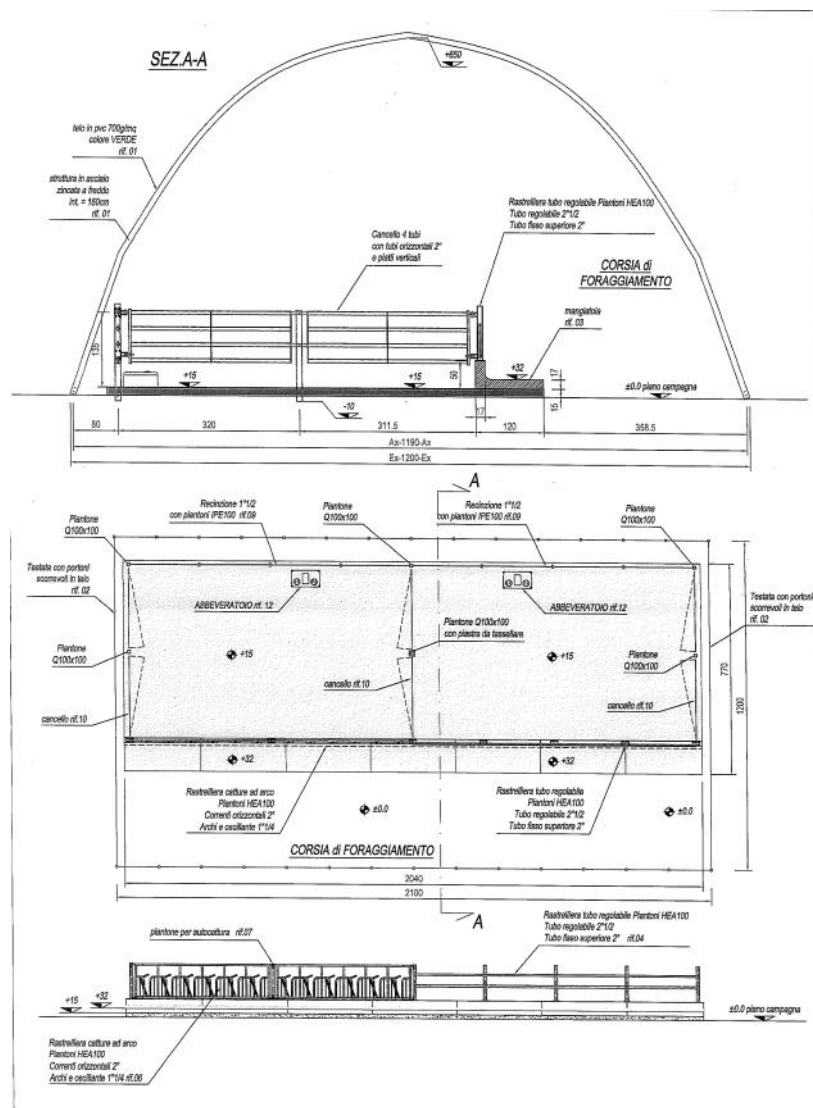
normativa vigente sul benessere degli animali. Ogni stalla prevede inoltre due testate di 12 m chiuse mediante timpani e portoni scorrevoli in telo. Tra la parete del tunnel e gli animali vi sono 21 m di recinzione fissa a protezione del telo di altezza minima 170 cm costituita da tubi orizzontali d'acciaio zincato. L'area di stabulazione è divisa in due box collettivi di egual ampiezza mediante cancelli separatori al fine di permettere la gestione di due gruppi di animali che differiscono per età, sesso, fase fisiologica ed indirizzo produttivo nonché facilitare i lavori di pulizia della stalla. La mangiatoia, del tipo piana e profonda 100 cm, è realizzata con moduli componibili prefabbricati in calcestruzzo armato e si estende per tutta la lunghezza della struttura per permettere un adeguato fronte di alimentazione. Lungo il lato della mangiatoia, ciascun box è dotato di una rastrelliera a due correnti di cui l'inferiore mobile e regolabile a tre altezze secondo le dimensioni dei bovini ed una rastrelliera auto-catturante ad arco particolarmente adatta a bovini con corna. La larghezza della auto-cattura è di circa 80 cm, per un totale di sei posti ogni cinque metri. Al centro della rastrelliera, in corrispondenza della piantana del cancello separatore, è previsto un passaggio pedonale per consentire l'accesso o una via di fuga all'operatore.

Considerate le basse temperature invernali, ogni modulo è dotato di un abbeveratoio a doppia vasca con livello costante, di lunghezza minima 100 cm, larghezza 30 cm e altezza 30 cm, costituito da doppia parete di polietilene ad alta densità (PEAD) con interposto uno strato isolante di poliuretano e dotato di coperchio di polietilene, completo di due dispositivi antigelo a palla, valvola galleggiante e tubo di raccordo all'impianto idrico. Disposto in prossimità del cancello centrale, possibilmente all'esterno dei due recinti, l'abbeveratoio offre due punti di abbeverata in modo da favorire l'accesso degli animali presenti nei box.

La stalla è infine dotata di un impianto di illuminazione a norma, composto da tre punti luce con lampade a due neon e quadro completo di interruttori e presa di corrente 220 e 380 volt nel rispetto della normativa vigente.

La struttura modulare per bovini da latte, dimensionata anch'essa per 20 capi adulti, differisce da quella appena descritta solamente per quanto riguarda l'allestimento interno. In particolare, la larghezza della auto-cattura è di 70 cm per un totale di sette posti in cinque metri lineari di fronte mangiatoia (Capitolato tecnico, CPV 44212320-8).

La figura 5.5 mostra il progetto indicativo presentato dalla ditta LMV S.p.A. alla Regione Lazio relativamente alle strutture per bovini da carne e da latte (moduli A e B).

Fig. 5.5: Tensostruttura per bovini da carne e da latte (modulo A e B)

Fonte: Sito web Regione Marche

Le stalle per il ricovero temporaneo di ovini e caprini (fig. 5.6), hanno una capienza di 100 capi adulti e prevedono l'allestimento di 180 m² di struttura a tunnel in acciaio zincato a freddo ancorata al terreno mediante doppia picchettatura, resistente all'azione sismica, alla neve ed al vento. La larghezza minima è di 12 m, comprensiva della corsia di foraggiamento centrale di 3 m, la lunghezza di 15 m e l'altezza di 6,5 m.

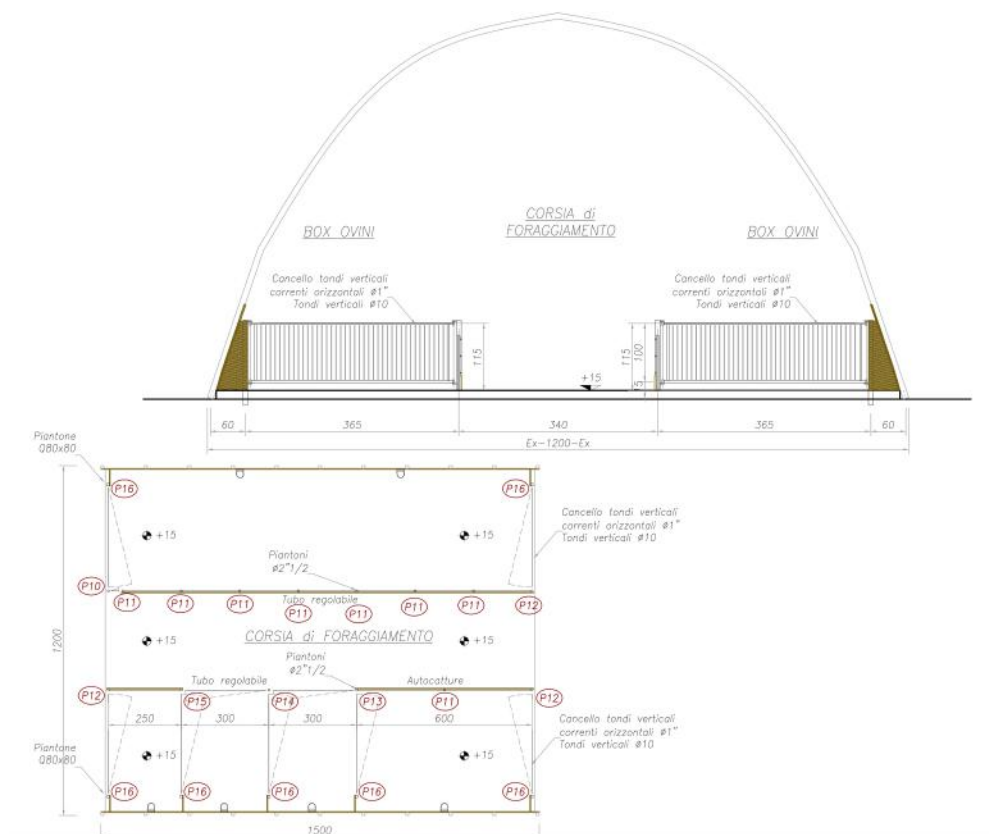
L'area destinata alla stabulazione, del tipo a lettiera permanente realizzata su terra battuta, ha una superficie complessiva di 120 m² per garantire il rispetto dei requisiti previsti dalla normativa vigente sul benessere degli animali. La struttura consiste in due zone di stabulazione, ognuna delle quali di 60 m², separate da una corsia centrale per il foraggiamento con disposizione del fronte mangiatoia testa-testa. Una delle due aree è costituita da un unico recinto collettivo per il ricovero dei capi in produzione mentre l'altra è suddivisa mediante cancelli divisori in tre box di diverse dimensioni, finalizzati ad allevare separatamente il giovane bestiame, i riproduttori maschi e gli animali in asciutta. In ciascuna stalla sono installate due testate di 12 m con portone scorrevole in telo, complete di timpano e baraccatura. La recinzione fissa a protezione del telo, lunga 30 m e alta minimo 1,50 m, è realizzata con pannelli in legno fissati sui montanti della tensostruttura o sull'eventuale piantana.

La mangiatoia, del tipo piana, si estende sui due lati della corsia di foraggiamento per tutta la lunghezza della struttura ed è realizzata con moduli componibili prefabbricati in calcestruzzo. Il cordolo di separazione tra la corsia di alimentazione e la zona di stabulazione, lungo 24 m, è realizzato con pannelli di legno alti massimo 25 cm.

Nel recinto collettivo più grande, lungo il lato della mangiatoia, sono installate 18 auto-catture in acciaio zincato a caldo per pecore e capre con corna, regolabili in altezza. Nei successivi sei metri di fronte mangiatoia è previsto il montaggio di rastrelliere della tipologia tubo testa, a libero accesso, ognuna delle quali realizzata con quattro tubi in acciaio zincato regolabili in altezza. Gli ultimi tre metri, più vicini all'altra testata della tensostruttura, sono realizzati con un cancello a rastrelliera tubo testa apribile verso l'interno della corsia di foraggiamento, mettendo in comunicazione le due zone di stabulazione. La stessa soluzione tecnica è prevista anche per il box presente sull'altro lato della stalla. Al contrario, nei i due box più piccoli il fronte mangiatoia è chiuso con la rastrelliera tubo testa, sempre regolabile in altezza, ma non apribile.

Per ogni modulo sono inoltre previsti sei abbeveratoi a livello costante di plastica dotati di valvola galleggiante e tubo di raccordo all'impianto idraulico: tre sono disposti nel box collettivo; i restanti negli box di dimensioni ridotte.

La stalla prevede infine un impianto di illuminazione composto da due punti luce con lampade a due neon e quadro completo di interruttori e prese di corrente da 220 e 380 volt nel rispetto della normativa vigente (Capitolato tecnico, CPV 44212320-8).

Fig. 5.6: Progetto della stalla per ovini e caprini (modulo C)

Fonte: Sito web Regione Marche

L'ultima tipologia prevista dalla fornitura (modulo D) può essere utilizzata come deposito per le macchine agricole e/o per lo stoccaggio dei rotoli di fieno e di paglia. Si tratta di una struttura a tunnel di 180 m² in acciaio zincato a freddo ancorata al terreno mediante doppia picchettatura, resistente all'azione sismica, alla neve ed al vento. La larghezza minima deve essere di 12 m, la lunghezza di 15 m e l'altezza di almeno 6,5 m.

La struttura non è dotata delle due testate chiuse con portone in telo ma è prevista l'installazione di un impianto di illuminazione composto da due punti luce con lampade a due neon e quadro completo di interruttori e presa di corrente da 220 e 380 volt nel rispetto della normativa vigente (Capitolato tecnico, CPV 44212320-8).

5.5 Installazione dei MAPRE e delocalizzazione delle strutture produttive

L'operazione di installazione ed allestimento delle strutture di emergenza, tanto abitative quanto produttive, è molto complessa e richiede un notevole coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti soprattutto per i ridotti tempi a disposizione (Relazione, CPV 44211000-2). Le Ordinanze del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 393 e 399 del 2016 attribuiscono alle regioni, d'intesa con i sindaci dei comuni interessati, il compito di provvedere alla ricognizione ed alla quantificazione dei bisogni dei MAPRE e dei ricoveri provvisori per gli animali. La realizzazione dei moduli di emergenza è subordinata al possesso di specifici requisiti alla data dell'evento sismico. I soggetti devono possedere, ad esempio, la qualifica di imprenditori agricoli che esercitano l'attività di allevamento, l'iscrizione all'anagrafe delle aziende agricole con posizione debitamente validata, il codice stalla e l'iscrizione alla Banca Dati Nazionale del Sistema Informativo Veterinario. Essi inoltre devono disporre delle superfici agricole e dei fabbricati a titolo di proprietà o comproprietà, usufrutto, affitto o comodato ed avere disponibilità di superfici per ospitare i moduli di emergenza. Sulle strutture destinate all'attività zootecnica, infine, deve essere emessa un'ordinanza di inagibilità a seguito di scheda AEdES o FAST o poiché situate in zona rossa.

La quantificazione del fabbisogno ha inizio con l'invio di una segnalazione di sopralluogo per danni da sisma da parte del titolare dell'azienda alla Struttura Decentrata Agricoltura competente oppure al comune, alla Protezione Civile, ai Carabinieri Forestali, al Servizio Veterinario. Effettuato da parte di una commissione multidisciplinare costituita da un almeno un funzionario del Servizio Politiche Agroalimentari, un funzionario indicato dal Servizio Veterinario e due tecnici nominati dalla Protezione Civile abilitati alla redazione delle schede AEdES o FAST, il sopralluogo consiste in una verifica visuale dei luoghi e dei fabbricati volta a rilevare i dati aziendali, gli esiti riportati nelle schede di agibilità, i fabbisogni richiesti ed i pareri dei funzionari del Servizio Politiche Agroalimentari e Veterinario. Successivamente la commissione redige un verbale multidisciplinare, sottoscritto anche dall'imprenditore, contenente altresì la modalità prescelta per la realizzazione dei moduli di emergenza tra le opzioni disponibili.[73]

73 Regione Marche, DDPF 153/PSD del 11/10/2017- Allegato A, Procedure per la realizzazione dei moduli di emergenza sisma 26-30 ottobre 2016 – 18 gennaio 2017. I Aggiornamento, disponibile da

Infatti, se l'OCDPC 399/2016 attribuiva alle Regioni il compito di provvedere alla realizzazione delle opere di urbanizzazione necessarie al posizionamento delle strutture abitative e produttive e degli allacci, la successiva Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile 21 novembre 2016 n. 415 consente all'imprenditore di eseguire autonomamente gli interventi necessari per la predisposizione delle aree, salvo la facoltà di chiedere il rimborso delle spese sostenute. La motivazione di tale scelta va rintracciata nell'esigenza di fronteggiare in tempi idonei l'estensione e la diffusione dei danni a seguito degli eventi sismici verificatisi il 26 e 30 ottobre 2016. Il singolo operatore danneggiato può quindi richiedere alla regione territorialmente competente l'autorizzazione per realizzare le opere di urbanizzazione presentando una serie di documenti tra cui la planimetria dell'area interessata sottoscritta da un tecnico abilitato, il disegno in pianta del posizionamento del modulo, il tracciato degli scavi per gli allacci e l'attestazione di idoneità geomorfologica e infrastrutturale. In seguito ai controlli sulle dichiarazioni, la regione rilascia l'autorizzazione indicando le prescrizioni e gli obblighi per la costruzione del basamento e per la rendicontazione delle spese nonché l'indicazione della spesa massima ammessa. A seguito di tale comunicazione, l'imprenditore agricolo provvede all'immediata realizzazione degli interventi, il cui monitoraggio in corso d'opera viene assicurato dalla regione che, avvalendosi dei Carabinieri Forestali, verifica in particolare la conformità al progetto approvato ed il rispetto delle prescrizioni impartite con il provvedimento di autorizzazione. Per ottenere l'erogazione del contributo, entro 30 giorni dalla conclusione degli interventi l'imprenditore trasmette alla regione il progetto delle opere realizzate, la relazione tecnica, la documentazione fotografica, le planimetrie, il computo della lavorazioni e dei costi effettivamente sostenuti e le fatture, anche non quietanzate, dei lavori e delle spese tecniche, ammissibili per un massimo del 10% dell'importo dei lavori. Il contributo viene erogato in un'unica soluzione previa verifica dell'esecuzione degli interventi e della documentazione presentata rispetto a quanto indicato nella comunicazione di autorizzazione. Entro 15 giorni dall'accredito, l'imprenditore è tenuto a presentare le fatture quietanzate, pena la revoca e la ripetizione immediata del contributo (OCDPC 415/2016).

<http://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Terremoto-Marche/Per-le-aziende-agricole>, consultato il 13/02/2018.

Indipendentemente dalla modalità di realizzazione delle opere di urbanizzazione, trattandosi di installazioni temporanee a servizio dell'azienda agricola, non è previsto l'esproprio delle aree che vengono obbligatoriamente messe a disposizione dal titolare attraverso la sottoscrizione di un verbale nel quale dichiara di accettare la fornitura del modulo nell'area di sua proprietà e lascia ampia liberatoria per: l'ingresso ed il transito di persone e mezzi per la sistemazione dell'area e la fornitura del modulo; la realizzazione degli scavi e gli allacci alle utenze a contatori già esistenti; l'utilizzo delle utenze necessarie al funzionamento del cantiere... (Relazione, CPV 44211000-2).

5.5.1 L'ordinanza commissariale 5/2016

Solamente per quanto riguarda la delocalizzazione temporanea di stalle, fienili e depositi dichiarati inagibili viene prevista un'ulteriore opzione oltre le due precedentemente menzionate (OCDPC 399 e 415 del 2016), disciplinata dall'ordinanza 28 novembre 2016 n. 5 firmata da Vasco Errani, allora Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione: l'imprenditore agricolo può realizzare in autonomia il basamento ed acquisire il modulo di emergenza. L'ordinanza commissariale richiama tanto il decreto legge 189/2016, poi convertito con modificazioni dalla legge 229/2016, che prevede finanziamenti per la delocalizzazione temporanea delle attività economiche e dei servizi pubblici danneggiati dal sisma al fine di garantirne la continuità, quanto il decreto legge 205/2016 che concede alle imprese un rimborso per l'acquisto o la locazione di macchinari, nonché per ulteriori interventi necessari a ripristinare il potenziale produttivo.

Nonostante l'estensione delle forniture da parte dei soggetti aggiudicatari della gara d'appalto, infatti, il numero e la dimensione delle stalle gravemente danneggiate o distrutte e l'approssimarsi dell'inverno con temperature al di sotto dello zero rendono necessario consentire agli allevatori di provvedere direttamente all'acquisto ed all'installazione dei moduli provvisori, limitatamente a strutture similari per tipologia e materiali a quelle poste in gara dalla Regione Lazio (ordinanza commissariale 5/2016). Di norma sono considerati similari i moduli realizzati con struttura portante in profilato metallico e copertura in telo e dotati delle idonee certificazioni. Per quanto riguarda il profilo si fa generalmente riferimento al tunnel; sono tuttavia ammissibili profili e

forme diverse purché la struttura sia dotata di adeguata certificazione della ditta costruttrice. Gli interventi che l'imprenditore agricolo può porre in essere concernono l'allestimento di moduli zootecnici per bovini, ovini e caprini, equini, suini ed altre specie allevate nonché fienili e magazzini; la realizzazione di basamenti sui quali installare i moduli; l'allaccio delle utenze necessarie all'allevamento; l'acquisto o il noleggio di attrezzature volte a garantire la continuità dell'attività produttiva qualora quelle precedenti risultino danneggiate e inutilizzabili.

Previa richiesta ai presidenti delle regioni territorialmente competenti, i soggetti legittimati possono avviare immediatamente i lavori, salva la facoltà di richiedere il rimborso delle spese sostenute. Corredata da una relazione tecnica con allegata planimetria dell'area interessata a firma di un professionista abilitato, la richiesta di delocalizzazione specifica gli impianti da delocalizzare, le modalità esecutive, eventuali ulteriori attrezzature per le quali si richiede l'autorizzazione all'acquisto o al noleggio e le ragioni della non utilizzabilità di quelle preesistenti. Alla richiesta devono inoltre essere allegati tre preventivi di spesa, la documentazione fotografica del sito, il computo metrico estimativo per le opere edili e l'attestazione dell'idoneità geomorfologica e infrastrutturale delle aree individuate firmata da un tecnico competente. L'istruttoria, svolta dal responsabile provinciale entro 30 giorni dalla presentazione della domanda, ha ad oggetto la verifica delle dichiarazioni e della documentazione, dell'ammissibilità degli investimenti richiesti e degli estremi del sopralluogo effettuato dal Servizio Politiche Agroalimentari. In caso di esito positivo il responsabile del procedimento invia all'impresa agricola la comunicazione di autorizzazione e fornisce le indicazioni per la realizzazione degli interventi, i materiali da impiegare, il contributo massimo ammesso per i lavori e per le spese tecniche. L'importo massimo delle spese per l'acquisto o il noleggio degli impianti e delle attrezzature è determinato attraverso un'indagine di mercato finalizzata all'individuazione del preventivo più favorevole; il rimborso concedibile è pari al 100% delle spese autorizzate e sostenute, comprensive di IVA. Entro 10 giorni dal rilascio dell'autorizzazione l'imprenditore agricolo deve presentare la comunicazione dell'avvio dei lavori all'Ufficio Speciale per la Ricostruzione competente nella quale vengono specificati gli estremi e la categoria catastali dell'azienda, la superficie complessiva dei manufatti produttivi che si

intendono delocalizzare, il numero e la data dell’ordinanza comunale di inagibilità, il nominativo dei proprietari o dei locatari, l'indicazione dei tecnici deputati alla progettazione, alla direzione dei lavori ed alla sicurezza e l’impresa incaricata di eseguire gli interventi, scelta tra almeno tre ditte mediante procedura concorrenziale.[74] A tale comunicazione devono essere allegati una serie di documenti tra cui il progetto degli interventi di delocalizzazione con il computo metrico estimativo redatto sulla base del prezzario unico e la documentazione della procedura selettiva seguita per l'individuazione dell'impresa esecutrice o della ditta fornitrice. Nella realizzazione delle opere l'imprenditore agricolo deve rispettare le prescrizioni contenute nella comunicazione di autorizzazione, le specifiche tecniche dei basamenti e delle strutture di emergenza ed infine il massimale del valore offerto dalle imprese aggiudicatarie della gara d'appalto indetta dalla Regione Lazio.

Entro 30 giorni dalla conclusione dei lavori, l'operatore presenta la domanda di rimborso al presidente della regione territorialmente competente alla quale allega la relazione del tecnico progettista, il computo metrico delle lavorazioni e delle spese effettivamente sostenute, il disegno tecnico delle opere realizzate, la documentazione fotografica e le fatture, anche non quietanzate, degli acquisti o noleggi di attrezzature, dei lavori e delle spese tecniche. La regione verifica l'esecuzione degli interventi e la documentazione presentata, assicura il monitoraggio in corso d’opera della realizzazione, verificandone la conformità a quanto autorizzato, ed eroga il contributo, mediante accredito sul conto corrente. Entro 15 giorni dalla liquidazione, l'imprenditore agricolo deve presentare le fatture quietanzate al responsabile del procedimento, pena la revoca e la ripetizione immediata del contributo.[75]

L'ordinanza commissariale 5/2016, all'articolo 5, sottolinea l'imprescindibile temporaneità della delocalizzazione e la necessità di ripristinare immediatamente i luoghi una volta completate le opere di ricostruzione degli impianti dell'azienda. Le strutture temporanee realizzate devono essere rimosse a cura dell'operatore entro 30

74 Alla procedura possono partecipare solo le imprese che risultano aver presentato richiesta di iscrizione all'Anagrafe Antimafia degli esecutori (decreto legge 189/2016) e che: hanno prodotto l'autocertificazione; non hanno commesso violazioni agli obblighi contributivi e previdenziali; sono in possesso, per lavori di importo superiore a 150.000 euro, della qualificazione mediante attestazione degli appositi organismi di diritto privato autorizzati dall'ANAC (Decreto Legislativo 50/2016, Codice dei contratti pubblici).

75 Regione Marche, DDPF 153/PSD del 11/10/2017- cfr nota 73.

giorni dall'ultimazione dei lavori. Sono rimborsate anche le spese di rimozione.

Indipendentemente le modalità di realizzazione delle strutture emergenziali abitative e produttive, la Regione Abruzzo ha installato 11 MAPRE[76] e sta svolgendo interventi per la delocalizzazione delle strutture produttive in favore di 34 aziende: ha sottoscritto i contratti con le ditte aggiudicatarie individuate dalla Regione Lazio per la fornitura di 25 stalle per bovini da carne, 20 stalle per bovini da latte, 10 stalle per ovini e caprini e nove moduli destinati ai fienili. Infine, 14 aziende hanno fatto ricorso all'ordinanza 5/2016.[77] La Regione Lazio ha allestito nei territori di propria competenza 42 MAPRE mentre gli interventi a tutela della continuità produttiva delle aziende zootecniche sono stati complessivamente 155.[78] La Regione Marche sta ultimando l'installazione di 113 MAPRE e 583 tensostrutture, di cui 371 stalle e 212 fienili.[79] Infine la Regione Umbria ha completato l'allestimento di 68 MAPRE, che ospitano complessivamente 166 persone, e 249 delocalizzazioni temporanee delle attività economiche e produttive.[80]

5.6 La gestione dell'emergenza nelle Regioni Umbria e Marche

Come evidenziato in precedenza, a partire dall'esito delle procedure negoziate indette dalle Regioni Umbria e Lazio per la fornitura, rispettivamente, dei MAPRE e delle strutture produttive temporanee, le quattro regioni stipulano contratti con le ditte aggiudicatarie dei lotti di propria competenza. Pertanto, nell'individuazione degli strumenti e delle procedure più idonee a garantire assistenza alle aziende zootecniche colpite dal sisma, le quattro regioni implementano strategie proprie e diversificate, generando in tal modo una situazione eterogenea nella gestione emergenziale a livello regionale.

---

76 Regione Abruzzo, comunicato stampa del 24 agosto 2017, *Agricoltura: il bilancio di Pepe ad un anno dal sisma*, disponibile da <https://www.regione.abruzzo.it/content/agricoltura-il-bilancio-di-pepe-ad-un-anno-dal-sisma>, consultato il 13/02/2018.

77 Regione Abruzzo, Assistenza post sisma 2016, Acquisizione di moduli stalla e di similari attrezzature temporanee, Interventi di delocalizzazione delle aziende zootecniche, disponibile da <https://www.regione.abruzzo.it/content/assistenza-post-sisma-2016>, consultato il 19/02/2018.

78 Ufficio Speciale Ricostruzione Lazio, Dall'emergenza alla ricostruzione, disponibile da <http://www.ricostruzionelazio.it/ricostruzionelazio/>, consultato il 19/02/2018.

79 Roberto Luciani, intervista personale, 21/12/2017.

80 Antonio Duca, intervista personale, 01/12/2017.

5.6.1 L'Agenzia Forestale Regionale

Al fine di fornire una pronta assistenza alle aziende zootecniche colpite dal sisma, ma anche per le più generali attività di supporto alla gestione della fase emergenziale, la Regione Umbria decide di avvalersi dell'Agenzia Forestale Regionale (AFOR). Ente tecnico-operativo istituito con la legge regionale 23 dicembre 2011 n.18, l'AFOR svolge «attività e servizi a connotazione pubblica non economica finalizzati alla tutela delle foreste, alla sistemazione idraulico-forestale e alla valorizzazione dell'ambiente, nonché alla tutela e gestione del patrimonio immobiliare della Regione, delle agenzie regionali e degli enti dipendenti».[81] È suddivisa in cinque compartimenti, a cui si aggiunge la sede legale ed amministrativa sita in Perugia, che corrispondono alle aree delle comunità montane, ormai in liquidazione. Sull'intero territorio regionale umbro l'Agenzia Forestale Regionale conta circa 70 impiegati tecnici ed amministrativi e 500 operai forestali.

Poiché il sisma del 24 agosto 2016 colpisce, tra gli altri, i territori della Valnerina corrispondenti al comparto 4, il Dipartimento della Protezione Civile suggerisce di affidare i lavori di urbanizzazione dell'istituto “Roberto Battaglia” di Norcia all'AFOR, in quanto “braccio operativo” della Regione. Il personale interessato è costituito da sette impiegati tecnici più circa 30 operai, a cui se ne aggiungono ulteriori 20 provenienti da comparti limitrofi: Spoleto e Valtopina (comparto 3) e Città di Castello (comparto 2). Con la Determinazione della Giunta Regionale 5 Ottobre 2016 n. 1135 viene approvata la delega di funzioni all'Agenzia Forestale Regionale per le attività di supporto tecnico ed operativo nella gestione dell'emergenza sismica. Il 10 ottobre 2016 iniziano gli interventi relativi all'urbanizzazione, alle opere fondali, alla sistemazione degli esterni ed il 14 novembre 2016 viene inaugurato l'istituto scolastico.

I successivi eventi sismici di ottobre 2016 modificano drasticamente lo scenario di riferimento ed incrementano la necessità di ulteriori interventi. Di volta in volta, gli incarichi sono conferiti attraverso la sottoscrizione di specifici accordi di programma con la Protezione Civile oppure con gli uffici regionali competenti. L'AFOR svolge le opere di predisposizione delle aree per la costruzione di ulteriori tre istituti scolastici a Norcia, inaugurati rispettivamente il 31 marzo, il 9 maggio ed il 23 maggio 2017

81 Legge regionale 23 dicembre 2011 n. 18, articolo 18, comma 2.

nonché della scuola elementare e media di Cascia, inaugurata il 6 giugno 2017. A partire dai primi giorni del 2017 si occupa dell'approvvigionamento idrico-zootecnico; della rimozione e sgombero della neve, in particolare nei territori di Castelluccio di Norcia; della realizzazione delle opere fondali dell'area adibita alle strutture della Protezione Civile nel comune di Cascia; delle attività di supporto tecnico-operativo di adeguamento della viabilità nella località Campi, frazione di Norcia; della realizzazione della condotta idrica a Castelluccio di Norcia e del distaccamento temporaneo dei Vigili del Fuoco di Norcia ed infine della predisposizione dell'area ove installare tre strutture prefabbricate per la delocalizzazione dei caseifici e delle attività commerciali a Castelluccio di Norcia.

Ciò che risulta più interessante ai fini di questo elaborato è il lavoro svolto dall'AFOR relativamente all'assistenza agli allevatori la cui abitazione o le cui strutture produttive sono state distrutte, in tutto o in parte, dal sisma.

Come mostra la tabella 5.2, se le aziende danneggiate dopo il 24 agosto 2016 erano 20, localizzate nei Comuni di Cascia e Norcia, in seguito agli eventi di ottobre 2016 non solo è aumentato il numero delle aziende colpite ma si è assistito ad una diffusione territoriale dei danneggiamenti.

Tab. 5.2: Riepilogo delle aziende con almeno un'inagibilità per stalla e/o fienile o deposito. Dati aggiornati al 15/02/2017.

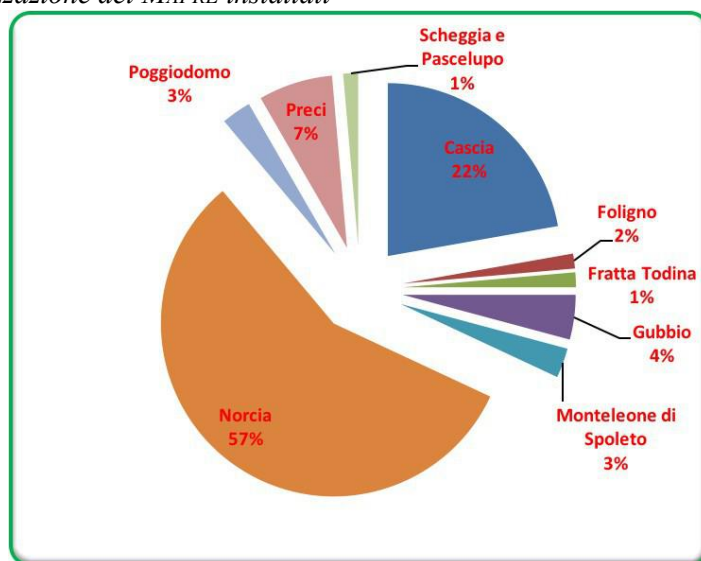
	Cascia	Norcia	Preci	Monteleone di Spoleto	Poggiodomo	Cerreto di Spoleto	Vallo di Nera	Nocera Umbra	Montefalco	Foligno	**totali**
Aziende al 1° sisma	3	17	-	-	-	-	-	-	-	-	**20**
Aziende al 2° sisma	30	50	8	16	2	5	3	1	3	1	**119**
TOTALI	**33**	**67**	**8**	**16**	**2**	**5**	**3**	**1**	**3**	**1**	**139**

Fonte: BUR Regione Umbria, supplemento straordinario n. 4, serie generale n. 57 del 29 dicembre 2017

L'AFOR viene incaricata di svolgere le opere di predisposizione delle aree, comprensive di allacci, ove installare i MAPRE per un totale di 72 piazzole: i lavori iniziano il 21 novembre 2016 e si concludono ufficialmente il 20 ottobre 2017. Come emerso dal lavoro sul campo, tuttavia, la quasi totalità dei moduli viene consegnata prima dell'estate 2017, ad eccezione di un MAPRE situato fuori dal cratere sismico, nella

località di Scheggia e Pascelupo (PG), la cui richiesta viene inoltrata tardivamente dilatando, di conseguenza, i tempi complessivi di consegna. Il dato dichiarato dalla Regione Umbria di 68 MAPRE installati differisce da quello comunicato dall'Agenzia Forestale Regionale: si sono verificati casi, infatti, in cui l'imprenditore agricolo, dopo un'iniziale richiesta di installazione ed avvio delle opere di urbanizzazione, ha deciso di rinunciare al modulo. L'AFOR ha comunque concluso i lavori di predisposizione delle aree ma tali moduli non risultano installati né consegnati ai beneficiari.

Il grafico 5.1 mostra la localizzazione degli interventi suddivisa per aree: la maggior parte dei MAPRE sono situati nei territori comunali di Norcia e Cascia, che contano rispettivamente 41 e 16 moduli; cinque MAPRE sono installati a Preci, tre a Gubbio e due a Monteleone di Spoleto e Poggiodomo. Infine gli interventi hanno interessato in misura minore i territori comunali di Foligno, Fratta Tadina e Scheggia e Pascelupo nei quali è installato un solo modulo.

Graf. 5.1: Localizzazione dei MAPRE installati

Fonte: Agenzia Forestale Regionale

L'Agenzia Forestale Regionale provvede alla realizzazione ed alla messa in opera di ricoveri ed impianti provvisori per animali al fine di assicurare la continuità operativa delle aziende zootecniche. In quest'ambito, le tipologie di interventi eseguite sono cinque.

In primo luogo l'AFOR ha realizzato le opere di urbanizzazione sulle aree da destinare alle stalle provvisorie per un totale di 121 interventi: basamenti, impianti elettrici ed idraulici, allacci ma anche modifiche interne all'allestimento strutturale in funzione della tipologia di azienda. Inoltre vengono predisposte le aree per l'installazione di 74 tensostrutture da destinare a depositi e magazzini. Una terza tipologia di intervento riguarda la manutenzione di stalle agibili e non utilizzate presenti sul territorio, per lo più di proprietà pubblica ed in parte privata, messe a disposizione di alcuni allevatori per situazioni particolarmente critiche che richiedevano la necessità di reperire un ricovero immediato.[82] Su queste strutture l'AFOR ha svolto opere di riattivazione e riconversione nonché modifiche dell'arredo interno. Si tratta delle stalle di Piediripa, l'ex stalla sociale di Frascaro e la stalla di Tragno, affidata ai transumanti di Castelluccio di Norcia. Infine, le ultime due tipologie di interventi riguardano la realizzazione di stalle e depositi di dimensioni ridotte, sulla base delle esigenze manifestate dai singoli allevatori, comunemente denominate stalle o tettoie AFOR (fig. 5.7) e depositi AFOR (fig. 5.8). Manufatti in legno e ferro la cui progettazione e costruzione, oltre alle opere di urbanizzazione, è spettata interamente all'Agenzia Forestale Regionale.

Figura 5.7: Stalla o tettoia AFOR

Fonte: Agenzia Forestale Regionale

82 Supplemento straordinario n. 4 al Bollettino Ufficiale della Regione Umbria – Serie Generale – n. 57 del 29 dicembre 2017.

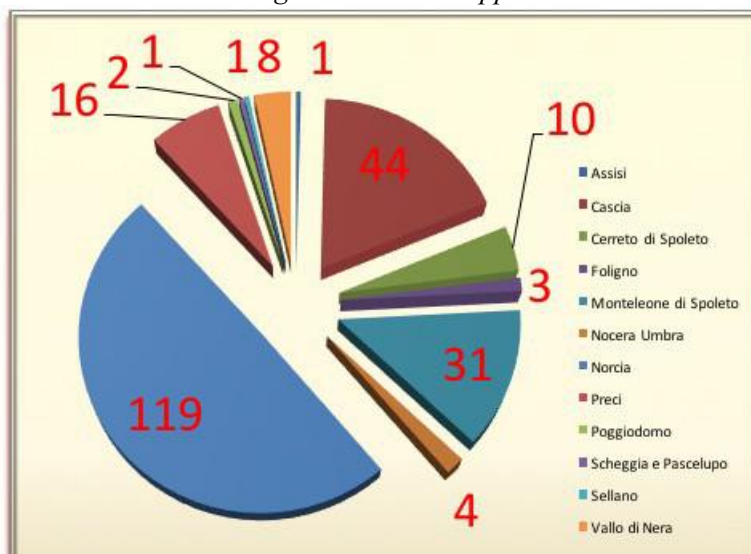
Figura 5.8: deposito AFOR

Fonte: Agenzia Forestale Regionale

Complessivamente l'Agenzia Forestale Regionale ha implementato 240 interventi di supporto tecnico ed operativo alla gestione dell'emergenza sismica. Le opere di predisposizione delle aree ove installare le strutture produttive temporanee sono 186, così suddivise: 40 basamenti per l'allestimento di stalle per ovini e caprini, 43 per bovini da latte, 29 per bovini da carne ed infine 74 piazzole finalizzate all'installazione di depositi o fienili. Inoltre sono state realizzate 45 stalle (o tettoie) AFOR e nove depositi AFOR. Il dato complessivo include anche i lavori di urbanizzazione eseguiti per l'installazione dei moduli acquistati dagli stessi allevatori secondo quanto previsto dall'ordinanza commissariale 5/2016: quasi la totalità delle aziende, tuttavia, ha scelto di avvalersi dell'AFOR per la predisposizione delle aree e della regione per l'acquisto delle strutture.[83]

Degli interventi messi in campo quasi la metà sono localizzati nel territorio comunale di Norcia (49,6%) ed una quota rilevante nel Comune di Cascia (18,3%) e di Monteleone di Spoleto (12,9%). Le opere eseguite nei comuni limitrofi risultano, invece, numericamente inferiori (graf. 5.2).

83 Supplemento straordinario n. 4 al Bollettino Ufficiale della Regione Umbria – Serie Generale – n. 57 del 29 dicembre 2017.

Graf. 5.2: Distribuzione territoriale degli interventi a supporto delle aziende zootecniche

Fonte: Agenzia Forestale Regionale

Al numero complessivo dei moduli stalla installati (112) vanno aggiunti ulteriori nove interventi, che però non hanno previsto la fornitura delle strutture da parte della Regione Umbria: quattro stalle per bovini da carne forniti da Caritas ed installati a Norcia, una stalla per bovini da carne donata da Caritas ed installata a Cascia, tre stalle per ovini ed una stalla per equini realizzate a Norcia.

In conclusione, la strategia messa in campo dalla Regione Umbria per fronteggiare l'emergenza sismica ed offrire un'adeguata assistenza agli allevatori ha visto il coinvolgimento, fin da subito dopo il sisma del 24 agosto 2016, dell'Agenzia Forestale Regionale che mai, prima di allora, era stata chiamata ad intervenire in una gestione emergenziale.

Come afferma Antonio Duca, responsabile del comparto 4, «abbiamo fatto un salto: dal bosco ad un progetto così... complesso e completo». L'intervento dell'Agenzia Forestale Regionale, "braccio operativo" della Regione, ha consentito uno snellimento dell'iter burocratico per l'affidamento dei lavori, velocizzando in tal modo le procedure di predisposizione delle aree e, di conseguenza, di installazione e consegna dei moduli ai beneficiari. Come afferma lo stesso intervistato, «il tempo di reazione nostro è stato immediato, non c'è stato nemmeno un minuto di vuoto: telefonata e reazione».[84]

84 Antonio Duca, intervista personale, 01/12/2017.

Questa rapidità di reazione è stata possibile anche grazie alla profonda conoscenza del territorio da parte degli operai e dei tecnici AFOR. Un dato piuttosto indicativo sull'efficienza e sulla rapidità di intervento dell'Agenzia Forestale Regionale riguarda il fatto che, in Umbria, nessuna azienda ha fatto ricorso all'ordinanza 415/2016 che permette all'allevatore di realizzare in proprio le opere di urbanizzazione delle aree ove installare le strutture temporanee di emergenza, tanto abitative quanto produttive.[85]

L'AFOR, inoltre, ha messo in campo tutta una serie di competenze tecniche oltre che operative: ad esempio sono stati concordati con la regione e con le ditte fornitrici alcuni interventi aggiuntivi e correttivi rispetto all'installazione prevista nel capitolato di gara oppure sono stati elaborati progetti adeguati alle esigenze delle singole aziende. Tutto ciò ha permesso non solo di velocizzare le procedure di installazione ma anche di personalizzare gli interventi per andare incontro alle esigenze degli allevatori, rendere più funzionali le strutture e per garantire il benessere degli animali allevati.[86]

5.6.2 Il Consorzio di Bonifica delle Marche

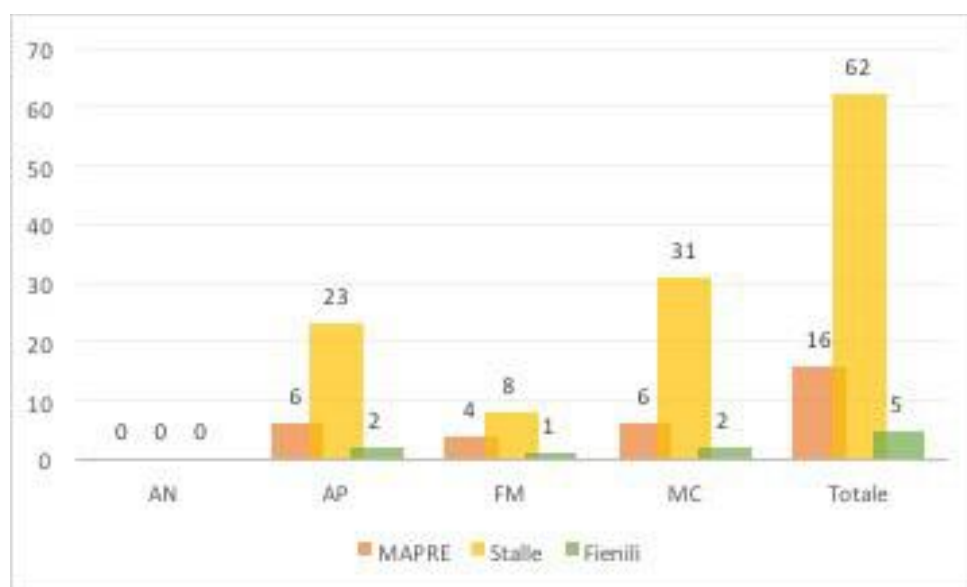
Se la Regione Umbria, fin da subito, si avvale del supporto tecnico ed operativo dell'Agenzia Forestale Regionale, la strategia adottata dalla Regione Marche per la realizzazione delle opere di urbanizzazione subisce un'evoluzione ed una differenziazione nel tempo. Il sisma del 24 agosto 2016, infatti, interessando alcune aree del territorio marchigiano di limitata estensione, genera un fabbisogno di strutture di emergenza piuttosto ridotto.

La regione decide quindi di affidare le opere di predisposizione delle aree alle stesse amministrazioni comunali interessate che, in qualità di stazioni appaltanti, individuano ed incaricano le ditte. Al fine di procedere con la massima tempestività, la regione fornisce ai comuni colpiti dei progetti standard, redatti da commissioni interdisciplinari formate da tecnici nominati dal Dipartimento della Protezione Civile e dal Servizio Agricoltura, unitamente a tutta una serie di schemi e documenti da utilizzare per l'applicazione delle procedure di affidamento in somma urgenza dei lavori di

85 Tutti i dati, le informazioni ed il materiale grafico trattati in questo paragrafo sono stati forniti da Antonio Duca, responsabile del comparto 4, nel corso dell'intervista svolta a Norcia presso la sede AFOR in data 01/12/2017.

86 Supplemento straordinario n. 4 al Bollettino Ufficiale della Regione Umbria – Serie Generale – n. 57 del 29 dicembre 2017.

urbanizzazione.[87] I comuni provvedono dell'esecuzione dei lavori preliminari sulle cui aree le ditte fornitrici individuate dalle gare d'appalto hanno successivamente installato le strutture di emergenza. Vengono realizzati gli interventi di urbanizzazione per la realizzazione di 16 MAPRE, 62 stalle temporanee e cinque fienili. Come mostra il grafico 5.3, i territori maggiormente interessati dal sisma del 24 agosto 2016 sono quelli della Provincia di Ascoli Piceno e di Macerata, nei quali è allestita la quasi totalità delle strutture di emergenza.

Graf. 5.3: Distribuzione per province degli interventi preliminari dopo il sisma del 24 Agosto 2016

Fonte: elaborazione propria su dati della Regione Marche

L'intensità del fenomeno sismico di ottobre 2016 e l'aumento dei danneggiamenti inducono la Giunta Regionale ad adottare una strategia diversa per far fronte alla nuova emergenza. A seguito dell'emanazione dell'OCDPC 415/2016, che consente al singolo operatore danneggiato di eseguire autonomamente i lavori di predisposizione delle aree, nel mese di dicembre 2016 la Regione Marche predispone un apposito applicativo nell'ambito del Sistema Informativo Agricolo Regionale (SIAR) in grado di raccogliere le domande presentate dalle aziende agricole finalizzate alla richiesta di autorizzazione degli interventi. Tuttavia, almeno nella fase iniziale, questo strumento non viene utilizzato dalla maggior parte delle aziende.

87 Regione Marche, DDPF 153/PSD del 11/10/2017, cfr nota 73.

Per fronteggiare l'aggravamento delle esigenze di fornitura a seguito degli eventi sismici del 26 e 30 ottobre 2016 la Regione Marche decide di avvalersi del Consorzio di Bonifica delle Marche, ente pubblico economico vigilato dalla regione, costituito con la legge regionale 17 giugno 2013 n. 13 e dotato di struttura tecnica ed organizzativa idonea allo svolgimento di tali attività. La medesima legge regionale individua tra le funzioni del Consorzio lo svolgimento per conto dello Stato o delle regioni di interventi di progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche nonché la realizzazione e la gestione delle opere finanziate all'Unione Europea o da altri soggetti pubblici.

Il 16 febbraio 2017 la Regione Marche, con Deliberazione della Giunta Regionale n.133, approva lo schema di delega di funzioni al Consorzio di Bonifica delle Marche per le attività di supporto tecnico ed operativo alla gestione dell'emergenza sismica, firmato dalle parti il 21 febbraio 2017. Le attività oggetto della delega sono relative alla realizzazione, previo esperimento delle verifiche di idoneità, delle opere di urbanizzazione necessarie al posizionamento dei MAPRE e delle strutture produttive temporanee, secondo gli idealtipi forniti dalla regione. Nello stesso documento il Consorzio di Bonifica delle Marche si impegna al rispetto dei termini di attuazione degli interventi: entro 15 giorni dalla sottoscrizione dell'atto deve essere consegnato il 30% dei basamenti idonei all'installazione dei moduli; nei successivi 10 giorni un ulteriore 30% ed infine il restante 40% entro un mese. Spettano inoltre al Consorzio gli interventi di allaccio dei servizi e le opere di finitura atte alla piena funzionalità delle strutture provvisorie, completati entro cinque giorni dalla consegna dei moduli da parte delle ditte fornitrici (Deliberazione della Giunta Regionale [DGR] 133/2017).

Sul fronte dell'installazione delle stalle si è registrato un rallentamento dei lavori da parte della ditta LMV S.p.A., vincitrice della gara indetta dalla Regione Lazio. L'1 marzo 2017 viene risolto consensualmente il contratto di appalto e la ditta si impegna al completamento dei moduli in fase di installazione ed alla riparazione dei danni contestati dall'amministrazione.[88] La risoluzione consensuale permette alla Regione Marche di firmare un nuovo contratto di appalto con la ditta Frimat S.p.A., seconda in

88 Regione Marche, comunicato stampa del 2 marzo 2017, *Appalto stalle: accettata la risoluzione del contratto, venerdì subentra nuova ditta*, disponibile da <http://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Protezione-Civile/News-ed-eventi/Post/19460/Appalto-stalle-Accettata-la-risoluzione-del-contratto-venerdì-subentra-nuova-ditta>, consultato il 13/02/2018.

graduatoria per i lotti n. 5 e 6 e già operativa nella fornitura delle strutture di emergenza nei territori delle altre regioni colpite dal sisma.

La delega di funzioni al Consorzio di Bonifica delle Marche e la firma del nuovo contratto di appalto permettono alla Regione Marche di velocizzare le procedure di allestimento dei moduli emergenziali. Il fabbisogno complessivo dichiarato, che include anche le strutture di emergenza già consegnate ai beneficiari previste dopo il sisma del 24 agosto 2016, ammonta a 371 stalle, 113 MAPRE e 212 fienili. Di questi, alcuni moduli sono installati dagli stessi allevatori sulla base dell'ordinanza commissariale 5/2016: si tratta di 82 stalle, di cui 10 realizzate e 25 fienili, di cui solamente due completati. Le strutture di emergenza a cura della regione, invece, risultano quasi tutte ultimate: sono state consegnate 257 stalle, che attualmente ospitano 3040 capi bovini e 11.500 ovini, su 286; 111 MAPRE, che accolgono complessivamente 346 persone, su 113 richiesti ed infine sono stati delocalizzati 175 fienili su 187.

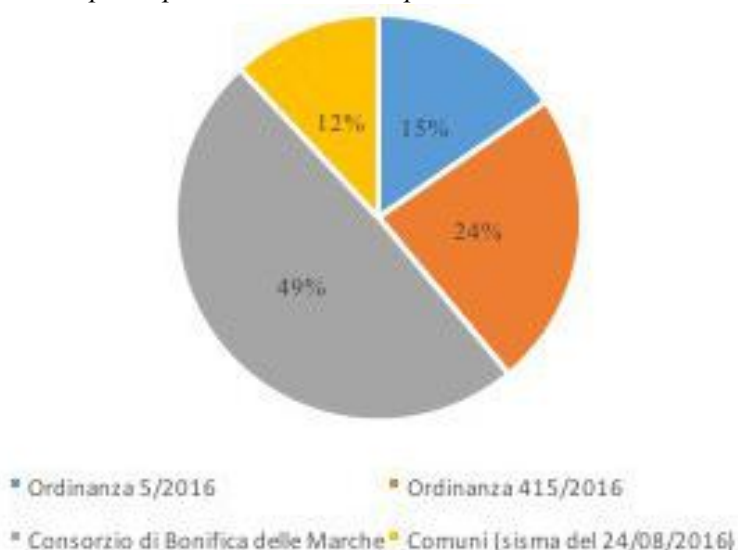
Rispetto alla Regione Umbria, in cui la quasi totalità delle aziende ha optato per avvalersi dell'AFOR per la predisposizione delle aree e della regione per l'acquisto delle strutture temporanee, gli allevatori della Regione Marche hanno fatto ampio ricorso all'OCDPC 415/2016 e, in misura minore, all'ordinanza commissariale 5/2016.

Infatti per l'allestimento dei MAPRE, per i quali il ricorso all'ordinanza 5/2016 non è previsto, gli allevatori che hanno deciso di provvedere autonomamente alla predisposizione ed all'urbanizzazione dell'area sono 47 rispetto a 50 aziende che hanno invece optato per il Consorzio di Bonifica delle Marche. Per la predisposizione delle aree su cui installare le delocalizzazioni temporanee a servizio dell'azienda agricola, quali stalle e fienili, il numero di allevatori che ha realizzato il basamento in proprio, secondo quanto previsto dall'OCDPC 415/2016, è più limitato ma comunque sussistente, a cui si aggiungono coloro che hanno fatto ricorso all'ordinanza commissariale 5/2016.

Per quanto attiene le opere di urbanizzazione per l'installazione delle stalle, infatti, il Consorzio di Bonifica delle Marche ha predisposto 150 piazzole, 76 sono state realizzate in autonomia secondo l'OCDPC 415/2016, 62 dai comuni a seguito del sisma del 24 agosto 2016 ed infine 82 imprenditori agricoli hanno fatto ricorso all'ordinanza commissariale 5/2016. Per i fienili, invece, la regione ha realizzato 142 basamenti,

attraverso il Consorzio di Bonifica delle Marche, 42 aree sono state predisposte dagli stessi allevatori secondo quanto previsto dall'OCDPC 415/2016, 25 sulla base dell'ordinanza commissariale 5/2016 e solamente cinque sono state realizzate dai comuni dopo il sisma del 24 agosto 2016.

In sintesi, sulla totalità degli interventi di urbanizzazione realizzati fin'ora (696), come mostra il grafico (graf. 5.4), quasi la metà sono stati eseguiti dalla regione attraverso il Consorzio di Bonifica delle Marche (342); una quota consistente dei basamenti (164) è stata predisposta autonomamente dai conduttori delle aziende zootecniche sulla base dell'OCDPC 415/2016 mentre inferiore è il numero di coloro che hanno deciso, secondo quanto previsto dall'ordinanza commissariale 5/2016, di provvedere in proprio anche all'acquisto delle strutture di emergenza (107).[89]

Fig. 5.4: Interventi di predisposizione delle aree per l'allestimento delle strutture di emergenza

Fonte: elaborazione propria su dati della Regione Marche

Un ulteriore elemento che aiuta a spiegare il ricorso all'ordinanza commissariale 5/2016 ha a che fare con la specificità degli allevamenti presenti nelle Marche. Infatti, dopo aver constatato che molte aziende possiedono un patrimonio zootecnico numericamente più limitato rispetto alle caratteristiche dei moduli in gara, la regione ha permesso agli allevatori di installare autonomamente delle stalle per bovini ridotte, che

89 I dati e le informazioni trattate in questo paragrafo, aggiornati al 21 dicembre 2017, sono stati forniti da Roberto Luciani, Dirigente della Posizione di Funzione (P.F.) Competitività e sviluppo dell'impresa agricola, struttura decentrata di Ancona e irrigazione della Regione Marche nel corso dell'intervista svolta ad Ancona presso la sede regionale in data 21/12/2017.

possono ospitare fino ad un massimo di 10 capi e, analogamente, delle stalle ridotte per ovini e caprini, idonee al ricovero di un numero di animali che va da 15 a 50.[90]

5.7 Il lavoro sul campo

Dal lavoro di ricerca sul campo, unitamente ai colloqui sostenuti con esponenti delle associazioni di categoria locali e soggetti politici, sono emerse alcune criticità legate alle soluzioni temporanee previste, tanto abitative quanto produttive.

Innanzitutto bisogna ricordare che il sisma ha colpito principalmente territori montani, situati in un contesto ambientale difficile, caratterizzati da condizioni climatiche avverse, soggetti a rischio nevicata e spesso con difficoltà di collegamento. Inoltre il problema della siccità, dovuto anche alla scomparsa dei fontanili a seguito del terremoto, ha interessato in maniera drammatica queste aree, in particolare il comune di Castelluccio di Norcia, così come quello della viabilità, fortemente compromessa dagli eventi sismici. Ad oggi, tanto la viabilità quanto l'approvvigionamento idrico sono stati ripristinati ma tuttavia le difficoltà degli allevatori permangono.

5.7.1 La dimensione abitativa

Il lavoro di campo ha fatto emergere alcune problematiche che caratterizzano la vita all'interno del MAPRE. È bene evidenziare che molti dei moduli installati, di proprietà delle ditte aggiudicatarie della gara di appalto indetta dalla Regione Umbria, non sono nuovi bensì già utilizzati in precedenti situazioni emergenziali. Sebbene si tratti di prefabbricati piuttosto articolati e relativamente confortevoli, completi di tutti gli arredi, vengono spesso definiti dagli stessi inquilini “scatole di latta”.

Emergono in primo luogo delle problematiche termiche: gli ambienti sono riscaldati e raffrescati attraverso dei termoconvettori elettrici, attivi sia in estate che in inverno, ma, poiché la struttura non riesce a mantenere la temperatura costante, gli abitanti sono costretti a lasciare in continua funzione l'impianto. Gli impianti termici sono collegati a contatori preesistenti e, di conseguenza, il costo dei consumi ricade in capo dei beneficiari dei moduli, quindi sugli allevatori. Benché siano disposte delle agevolazioni energetiche per le popolazioni colpite dal sisma che prevedono un'azzeramento delle

90 Regione Marche, DDPF 153/PSD del 11/10/2017- cfr nota 73.

componenti tariffarie di rete e oneri di sistema per 36 mesi in relazione alle bollette di energia elettrica, acqua e gas nonché una rateizzazione degli importi per un periodo minimo di 24 mesi, senza interessi[91], rispetto al tema di consumi e del costo dell'energia c'è molta incertezza e carenza di informazioni tra gli abitanti. Dal lavoro sul campo è emerso come molti allevatori, per non correre il rischio, preferiscano non accendere i termoconvettori e sopportare le estreme condizioni climatiche che caratterizzano questi territori di montagna; vi sono addirittura casi in cui le famiglie hanno scelto di non utilizzare i moduli loro consegnati per continuare a vivere in soluzioni informali nei pressi dell'allevamento.

Queste esperienze richiamano un tema di rilevanza globale, ampiamente discusso nella letteratura, ossia quello della povertà energetica, intesa come l'impossibilità di accedere alle fonti di energia necessarie per sostenere un livello di vita dignitoso e contribuire allo sviluppo economico ed umano degli individui (Reddy, 2000). Questa condizione sembra tuttavia caratterizzare maggiormente i paesi in via di sviluppo, con insufficiente dotazione infrastrutturale. Nel nostro paese risulta quindi più appropriato utilizzare il concetto di vulnerabilità energetica, definita come «la condizione per cui l'accesso ai servizi energetici implica una distrazione di risorse (in termini di spesa o di reddito) superiore a quanto socialmente desiderabile» (Faiella, Lavecchia, 2014, p. 13). L'incapacità, o la difficoltà, di acquistare l'energia necessaria a mantenere un livello minimo di benessere ha delle ricadute sul nucleo familiare, in primo luogo sulla condizione di salute dei suoi membri (*Ivi*). Se a ciò si aggiunge il disagio relativo alla più generale condizione post-disastro, appare chiaro quanto la questione energetica, unitamente ad una corretta informazione sul tema, debba essere tenuta in considerazione nell'elaborazione delle strategie il cui obiettivo è offrire assistenza alla popolazione colpita dal sisma.

Dall'etnografia condotta emergono inoltre molteplici livelli di criticità relativi, nella maggior parte dei casi, alla progettazione del modulo stesso: le aperture delle porte, ad esempio, che avvengono verso l'esterno impedendo l'uscita dal MAPRE nei giorni di

91 Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, deliberazione del 18 aprile 2017 252/2017/R/COM, Disposizioni in materia di agevolazioni tariffarie e rateizzazione dei pagamenti per le popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nei giorni del 24 Agosto 2016 e successivi, disponibile su <https://www.autorita.energia.it/allegati/docs/17/252-17.pdf>, consultato il 15/02/2018.

neve, le pompe di calore, che si bloccano quando le temperature si abbassano e vanno sotto lo zero, la formazione di condensa all'interno del modulo oppure il piano di cottura a induzione, inadatto al pentolame in uso nella maggior parte dei contesti rurali. A tal proposito la signora Rosaria, titolare di un'azienda zootecnica situata nel Comune di Camerino e beneficiaria del MAPRE, racconta di aver risolto questa problematica utilizzando le piastre elettriche che le sono state consegnate in seguito al terremoto del 1997.

Il disagio e la sofferenza di chi vive questa situazione, unitamente alla sensazione di essere abbandonati e dimenticati dalle istituzioni, sono contenuti in una lettera molto significativa inviata da Alice Corradini, imprenditrice agricola marchigiana, al Presidente della Regione Marche:

> Presidente Ceriscioli,
> chi scrive è un'allevatrice terremotata di Amandola, la mia famiglia ed io abbiamo la casa ed il laboratorio di macelleria aziendale inagibili dal 24 agosto: entrambi sono da demolire e ricostruire.
> Dal 24 dicembre siamo entrati nel MAPRE […] sorvolo sullo stupore, l'arrabbiatura ed il senso di offesa alla nostra dignità, quando ho scoperto che le "casette in legno" tanto sbandierate, per noi allevatori non esistono, ma che esistono ed esisteranno solo questi moduli, che sono dei grandi container col tetto spiovente.
> Container chiaramente già usati e questo ci va benissimo, è giusto che le strutture possano essere riutilizzate quando serve, quello che non va bene è che queste strutture siano fatiscenti: buchi alle pareti, ammaccature su pareti e porte, porta esterna che non si chiude, giunture tra le pareti non sigillate da cui entra aria gelida, la guarnizione del piatto della doccia arrugginita.
> Ho personalmente disinfettato tutto il modulo prima di entrarci e nel bagno incastrati tra i tubi ho trovato carta igienica e *cottonfioc* usati, non credo voi avreste piacere a trovare queste sorprese, soprattutto dopo più di due mesi di vita in camper, quando finalmente arriva "l'assistenza dello Stato". […]
> Vogliamo parlare del fatto che queste baracche funzionano esclusivamente con l'elettricità? […]
> Così come non viene preso in considerazione che nelle aree montante, con il maltempo, spesso l'elettricità salta, sa bene che ne abbiamo avuto la prova evidente di recente e le assicuro che passare la giornata in un modulo a 10 gradi (temperatura interna del modulo) e con la nebbia che si crea in tutte le stanze a causa dell'umidità, non è per niente piacevole.
> Faccio presente che tutti quelli che vivono in montagna hanno ettari ed ettari di bosco e si riscaldano anche con la legna, nessuno ha pensato di prevedere questa possibilità nei moduli?

Non avete consultato nessuno per sapere in quali realtà andavate ad intervenire?
Sì, se non va il riscaldamento nel modulo c'è la nebbia, e oltre alla nebbia, inizia a piovere dal soffitto, ma non basta: tutte le pareti perimetrali dal pavimento e per i primi venti centimetri di altezza, sono ricoperte di condensa, si formano pozzanghere sul pavimento e questo sia che il riscaldamento vada tutto il giorno, sia che sia spento. Immaginerà il perché, ma a scanso di equivoci glielo spiego io: le pareti del modulo sono in pannello sandwich, quindi rivestite in lamiera, dello spessore di 5 centimetri, la lamiera non traspira e lo sbalzo termico tra interno ed esterno crea condensa: non è possibile appoggiare nulla a terra, le lenzuola dei letti si inumidiscono, non si possono mettere mobili appoggiati alle pareti che danno sull'esterno ed anche i pavimenti, in questo periodo di maltempo "trasudano" umidità.
Per non parlare del fatto che con la neve tutte le grondaie si sono immediatamente staccate dal tetto, sbaglio o nel bando era espressamente richiesto che fossero moduli in grado di resistere ai climi montani? Non si direbbe da quanto stiamo vivendo sulla nostra pelle. […]
Il modulo funziona con 6 kilowatt di energia ed ancora non si sa chi deve provvedere a questo aumento di potenza, non si sa chi pagherà questo potenziamento e non si sa se ci sarà una convenzione per pagare le bollette. E la prego! Che non mi si dica (come già ci è stato risposto dalla Regione) "le bollette le paghi come le hai sempre pagate", le nostre case non funzionavano totalmente con l'elettricità, i 6 kilowatt ci sono imposti da scelte calate dall'alto; ben volentieri pagherò il consumo di energia medio della mia vecchia abitazione, ma ciò che è in più, ciò che è imposto, non si può pretendere che lo paghi io, perché se ci date una baracca senza isolamento termico ed il condizionatore deve stare acceso 24 ore su 24 per non morire di freddo e umidità, non è stata una nostra libera scelta.
Non è tutto qui: ma queste sono le questioni principali rispetto al modulo in cui ci fate vivere.
[…] Sarei ben felice di averla ospite nella nostra azienda, lei e quanti desiderano rendersi conto della realtà che stanno vivendo i suoi conterranei, potrete vedere con i vostri occhi tutto ciò di cui le ho parlato.[…] Saluti.[92]

92 Piceno Oggi, 16 febbraio 2018, *Un'allevatrice di Amandola a Ceriscioli: "Venga a vedere come viviamo. Ci state costringendo a chiudere"*, disponibile da <https://www.picenooggi.it/2017/02/16/42576/unallevatrice-di-amandola-a-ceriscioli-venga-a-vedere-come-viviamo-ci-state-costringendo-a-chiudere/?utm_source=picenooggi&utm_medium=website&utm_campaign=related_posts_link&utm_term=terremoto-e-maltempo-oltre-6-mila-assistiti-nelle-marche-poco-piu-di-3-mila-in-abruzzo>, consultato il 20/02/2018.

5.7.2 La dimensione produttiva

Le criticità maggiormente riscontrate durante il lavoro sul campo hanno a che fare con le strutture provvisorie adibite al ricovero per gli animali che, spesso, sono risultate inadeguate al contesto ed alle esigenze locali tanto da richiedere degli interventi di modifica da parte dell'AFOR, nel caso dei moduli localizzati nei territori della Regione Umbria, o da parte degli allevatori stessi, nella Regione Marche.

Alcuni, ad esempio, hanno ridimensionato i box interni, adeguandoli al bestiame posseduto; altri, ritenendo non funzionale l'abbeveratoio fornito, lo hanno sostituito con delle vasche da bagno posizionate in ogni box; altri ancora hanno apportato delle modifiche alle testate laterali dei tunnel, chiuse mediante timpani, semplificando l'operazione di apertura e chiusura.

Dalle interviste svolte emerge chiaramente quanto la progettazione delle stalle non abbia tenuto conto delle specificità e delle peculiarità di questi territori e del bestiame allevato. Ad esempio un dipendente dell'Ufficio Ambiente, Manutenzione e Lavori Pubblici del Comune di Camerino ha sottolineato come la standardizzazione delle strutture fornite non risulti affatto adeguata alla tipologia di allevamento locale: nei territori comunali infatti prevale una tipologia di allevamento allo stato semi brado in stalla supposta singola e con un sistema di alimentazione abbastanza mirato. I moduli forniti, al contrario, prevedono dei box collettivi ed una mangiatoia comune.[93]

Inoltre, come afferma un rappresentante di Coldiretti Umbria, «l'appalto ha mostrato delle problematicità nel senso che chi ha costruito l'appalto non ha considerato che l'attività di allevamento non si esaurisce con la copertura fisica dello spazio ma necessita di una serie di attrezzature». L'intervistato fa riferimento alla mancata previsione della sala latte e della sala mungitura nelle stalle per bovini da latte. Molte delle aziende agricole della Valnerina intrattengono rapporti commerciali con il caseificio Grifo Latte, che dopo il sisma non ha mai interrotto la sua attività, e si sono trovate in difficoltà proprio per l'assenza della sala mungitura. Come afferma lo stesso intervistato:

93 Dipendente dell'Ufficio Ambiente, Manutenzione e Lavori Pubblici del Comune di Camerino, intervista personale, 28/11/2017.

> Cosa succede: se io devo mungere al mattino perché devo consegnare al caseificio e la mungitura avviene a 150 metri, 300 metri dal tunnel, sono costretto a fare uscire gli animali e d'inverno non si può! Il latte deve stare a determinate temperature! Se la sala latte è da un'altra parte questo non funziona perché il tempo di portare il latte fa si che la qualità del latte diminuisca. Questa situazione sta creando tutt'ora a distanza di un anno un problema notevole. Mentre la realizzazione e la consegna dei moduli è stata abbastanza, non esageratamente tempestiva […] la possibilità di gestire l'attività è molto complicata per questo motivo perché nel costo del tunnel non sono state previste tutte le attrezzature connesse all'attività di allevamento da latte.[94]

Le associazioni di categoria umbre hanno inoltre segnalato la mancanza di prese d'aria nelle strutture produttive temporanee: ciò fa sì che all'interno dei moduli non ci sia un adeguato arieggiamento, si formi condensa e si sollevino problematiche significative dal punto di vista del benessere degli animali. Come dichiara un tecnico della Confederazione Italiana Agricoltori (CIA) dell'Umbria, «queste strutture sono adatte per riparare un trattore, un rimorchio, una mietitrebbia, qualsiasi altro attrezzo o il fieno, ma non per gli animali che hanno una traspirazione, una sudorazione, un respiro che crea condensa e che con la temperatura rigida esterna diventa ghiaccio».[95] Per fronteggiare questa specifica necessità e dopo aver accolto le segnalazioni, la Regione Umbria, negli ultimi mesi del 2017, ha provveduto a migliorare il sistema di areazione interno alle strutture consegnate.

Relativamente alla progettazione delle stalle emergono problematiche anche legate alla mancanza di platee per le deiezioni degli animali: la pulizia degli stalle risulta quindi molto difficoltosa per gli allevatori e l'ambiente in cui vive il bestiame poco salubre.

Gli allevatori e le associazioni professionali di categoria lamentano di non essere stati coinvolti nella progettazione delle strutture produttive temporanee; probabilmente il loro apporto avrebbe permesso di segnalare e risolvere fin da subito questa serie di problematiche tecniche.

Tuttavia le Regioni si sono rese disponibili nel venire incontro alle esigenze specifiche degli allevatori che, a seguito dell'installazione delle tensostrutture nei propri terreni, hanno evidenziato alcune delle criticità sopracitate.

94 Rappresentante Coldiretti Umbria, intervista personale, 16/11/2017.
95 Tecnico CIA Umbria, intervista personale, 14/11/2017.

I tunnel consegnati dalla Regione Marche con la prima fornitura, ad esempio, presentavano una copertura di medio-bassa qualità che tendeva a lacerarsi: dopo aver ricevuto le segnalazioni da parte delle associazioni di categoria, la regione si è adoperata per risolvere il problema tempestivamente.[96]

5.7.3 Misure di assistenza (non) per tutti

Le difficoltà riscontrate nell'utilizzo delle strutture produttive temporanee, le criticità emerse e la mancanza di un'adeguata progettazione sono temi che accomunano gli allevatori colpiti dal sisma. Tuttavia si deve riconoscere la pluralità di attori che entrano in gioco nel definire le dinamiche economiche del mondo rurale: dalle grandi aziende zootecniche, passando per le piccole e medie imprese fino ad arrivare gli allevamenti di sussistenza. Le misure volte a ripristinare il potenziale produttivo delle aziende presenti nelle aree colpite dal sisma non sembrano tener conto di questa differenziazione tipologica e rischiano di allargare la forbice tra piccola e grande produzione, modificando radicalmente il tessuto socio-economico locale (Emidio di Treviri, 2018).

Infatti, se le grandi imprese hanno potuto beneficiare delle strutture produttive temporanee, in quanto alla data del sisma possedevano un numero di capi adatto alle caratteristiche dei moduli previsti dalla gara indetta dalla Regione Lazio, gli allevatori di sussistenza, la cui produzione è destinata interamente al consumo della famiglia, risultano esclusi da tali procedure. La motivazione va rintracciata nella mancanza della qualifica di imprenditori agricoli che esercitano attività di allevamento, requisito indispensabile per poter accedere alle misure di assistenza. Come dichiara un tecnico della Protezione Civile dell'Umbria, «per il nostro intervento era necessario che avessero un codice stalla. Se […] avevano tre suini, o un suino ed un bovino, è chiaro che fosse ad uso familiare. Quindi a loro non andava niente perché noi dobbiamo garantire la zootecnia e quindi un po' di capi devi averli».[97]

Oltre a ciò, anche le misure volte a fornire assistenza alle piccole e medie aziende hanno evidenziato dei limiti. Ad eccezione delle imprese localizzate nella Regione Umbria alle quali, come si è avuto modo di approfondire, sono state consegnate le stalle AFOR e le tettoie AFOR, nel territorio marchigiano non viene prevista una misura

96 Tecnico CIA Marche, intervista personale, 30/11/2017.
97 Tecnico della Protezione Civile della Regione Umbria, intervista personale, 22/07/2017.

specifica per far fronte alle esigenze di coloro che possedevano un patrimonio zootecnico numericamente più limitato.

Se è vero che l'ordinanza commissariale 5/2016 concede al singolo imprenditore agricolo la possibilità di acquisire autonomamente il modulo quindi installare una struttura congrua alle proprie necessità, è altrettanto vero che, ai fini del rimborso, è tenuto a produrre tutta una serie di certificazioni burocratiche. Come confermato da un tecnico CIA della Regione Marche: «con l'ordinanza 5 l'azienda si trova a dover fare una pratica in proprio, con tutti i tecnici, fare i lavori... poi deve fare il consuntivo alla Regione Marche ed è una procedura molto più lunga e macchinosa».[98]

Nello studiare le disuguaglianze nei modi in cui le diverse componenti di una comunità reagiscono ad un disastro, la ricerca di Van Zandt *et al*. (2012) evidenzia come, durante l'emergenza, gli individui maggiormente vulnerabili possano avere difficoltà nell'accedere alle risorse pubbliche per la ricostruzione proprio a causa della necessaria ed abbondante produzione burocratica. Il timore di alcuni allevatori era quello di essere "lasciati soli" in questo processo, unitamente alle perplessità sui meccanismi e sulle tempistiche di rimborso delle spese sostenute. Un tecnico CIA della Regione Umbria afferma che «questi soldi con molta lunghezza e farraginosità sono stati rimborsati. Si stanno concludendo i pagamenti. Se lo Stato dice una cosa poi la mantiene, ma i tempi non sono quelli che vorrebbe il cittadino colpito da una disgrazia simile».[99] Almeno nella fase iniziale dell'emergenza, queste procedure sono parse a molti allevatori eccessivamente complesse, burocratiche e caratterizzate da tempistiche che impedivano di garantire un ricovero immediato agli animali, compromettendo, di conseguenza, l'attività produttiva.

---

98 Tecnico CIA Marche, intervista personale, 30/11/2017.

99 Tecnico CIA Umbria, intervista personale, 14/11/2017.

Conclusioni

Questo elaborato si propone di analizzare due tipologie dell'abitare offerte alla popolazione terremotata, i moduli abitativi collettivi (MAC) ed i moduli abitativi rurali emergenziali (MAPRE), le motivazioni che sottostanno all'implementazione di una simile strategia da parte del governo e del Dipartimento della Protezione Civile, le procedure di approvvigionamento e di fornitura dei moduli e le criticità, emerse durante il lavoro sul campo, che le rendono inadeguate a fronteggiare l'emergenza sismica nei territori delle aree interne dell'Appennino centrale. Come è stato approfondito nel corso della trattazione, le principali opzioni abitative previste dalle istituzioni, alle quali ha fatto ricorso la maggioranza degli individui e delle famiglie sfollate, sono il contributo di autonoma sistemazione (CAS) e la "soluzione-hotel", che nei fatti hanno incentivato l'allontanamento della popolazione dai luoghi terremotati, favorendo in tal modo processi di spopolamento già in atto da tempo in questi territori. Sempre più frequentemente, infatti, anche alla luce delle gestioni emergenziali susseguitesi nel nostro Paese, il tempo del disastro e quello del post-disastro sono da considerarsi, come afferma Pietro Saitta (2015b), «"acceleratori" o "augmentatori" di realtà. Sarebbe a dirsi […] che essi sono cartine tornasole delle tendenze e dei rapporti sociali attivi nelle zone colpite da un evento indesiderato» (p. 202). I MAC ed i MAPRE, al contrario, si configurano come soluzioni-container, collettivi da un lato, familiari dall'altro, volti ad offrire assistenza abitativa direttamente nei luoghi terremotati.

Ai fini dello studio qui presentato è risultato centrale il paradigma della vulnerabilità, indispensabile per comprendere la differenziazione esperienziale dei soggetti colpiti da un evento catastrofico e per identificare i gruppi della popolazione esposti maggiormente al rischio, tanto da un punto di vista fisico e materiale quanto, e soprattutto, nella capacità di accedere alle risorse in grado di prevedere, controllare e minimizzare i possibili effetti negativi dell'impatto (Olori, 2015; Van Zandt *et al.*, 2012). Pur producendo una frattura rispetto alla condizione di "normalità" precedente il disastro, la disomogeneità con cui quest'ultimo si manifesta sulle popolazioni colpite e

gli interventi riparativi proposti dallo Stato rivelano molto sul grado di diseguaglianza presente in una società e sul suo regime socio-economico (Saitta, 2015b). Derivando da processi storico-sociali profondamente radicati e resistenti al cambiamento (Fordham *et al.*, 2013), i fattori di vulnerabilità devono essere oggetto di specifica attenzione sia in sede di previsione e prevenzione ma anche nel post-disastro, dalla fase dell'emergenza fino alla ricostruzione (Emidio di Treviri, 2018).

Aspetti che, tuttavia, la gestione emergenziale del sisma dell'Appennino centrale non sembra aver tenuto debitamente in considerazione. Se, certamente, va riconosciuta la complessità del fenomeno, che coinvolge quattro diverse Regioni, 140 Comuni e 50.000 sfollati, in un territorio prevalentemente montano, interessato da una sequenza sismica proseguita per cinque lunghi mesi, oltretutto invernali, le misure offerte dalle istituzioni sembrano aver sottovalutato le ricadute che potrebbero avere sul rapporto tra individui, comunità e territorio.

Le soluzioni oggetto di questo lavoro di tesi hanno evidenziato dei profondi limiti, mostrando, ancora una volta, quanto il tema della vulnerabilità debba necessariamente costituire il punto di partenza da cui individuare le strategie più idonee volte a garantire non solo un'adeguata assistenza abitativa, ma anche quell'insieme di misure che permetta ai soggetti colpiti da un disastro di ristabilire la propria quotidianità.

In primo luogo l'analisi delle procedure di approvvigionamento dei moduli ha messo in luce, in entrambi i casi, delle problematicità. Da un lato, infatti, la fornitura dei MAC e degli arredi interni, oggetto di tre gare d'appalto indette da Consip S.p.A, nella sua gestione centralizzata si è rivelata piuttosto complessa, articolata e non proprio trasparente dal punto di vista procedurale, tanto che a quasi un anno dalla consegna dei container ancora non sono stati resi pubblici né gli importi di aggiudicazione dei lotti né gli ordinativi di fornitura tra le amministrazioni e le ditte aggiudicatarie. Dall'altro lato, sebbene le gare d'appalto per l'installazione dei MAPRE e degli arredi interni, affidate alla Regione Umbria, e delle strutture produttive temporanee, in capo alla Regione Lazio, abbiano mostrato una maggiore trasparenza, l'assistenza al mondo rurale ha palesato la difficoltà delle istituzioni nel garantire delle soluzioni uniformate sull'intero territorio. Nell'applicazione degli strumenti e delle procedure per assicurare la continuità produttiva delle aziende colpite dal sisma, infatti, le ordinanze hanno previsto di lasciare

ampia discrezionalità alle regioni, generando una disparità di trattamento per i cittadini che, in alcuni casi, hanno beneficiato di determinate misure di supporto “dirette”, grazie all'intervento, ad esempio, dell'Agenzia Forestale Regionale, mentre in altri casi ne sono stati esclusi. Oltre a ciò, la standardizzazione dei moduli, abitativi e produttivi, che non è riuscita a tenere conto delle specificità territoriali, i rigidi requisiti di accesso alle misure di assistenza che hanno di fatto favorito le gradi aziende zootecniche, mettendo invece in difficoltà le piccole e medie imprese e, ancora di più, coloro che praticavano attività di sussistenza o economia informale, evidenziano quanto l'elaborazione di una strategia emergenziale non possa prescindere dal coinvolgimento della popolazione locale.

Le due soluzioni abitative analizzate in questo elaborato sono accomunate, inoltre, da criticità legate all'effettiva consegna dei moduli. L'installazione dei MAC, infatti, previsti per evitare che la popolazione trascorresse l’inverno nelle tende, è stata completata solamente nel marzo 2017, a causa del dilatarsi dei tempi di individuazione delle aree da parte delle amministrazioni, di fornitura dei container e di allestimento dei campi. In attesa della consegna, gli individui e le famiglie terremotate hanno dovuto adeguarsi alle opzioni abitative disponibili fino a quel momento: la sistemazione in strutture ricettive o il contributo di autonoma sistemazione, ma anche molte soluzioni informali temporanee. Analogamente i MAPRE sono stati consegnati ai conduttori di aziende zootecniche principalmente nei mesi precedenti l’estate del 2017. In attesa dell'installazione delle strutture nei propri terreni, gli allevatori hanno dovuto reperire un alloggio alternativo per i mesi invernali, senza in ogni caso poter abbandonare gli animali e sospendere l'attività di allevamento. Alcuni di loro hanno alloggiato in case mobili ricevute in dono o fornite dalle associazioni di categoria, altri in camper messi a disposizione dalla Protezione Civile, altri ancora hanno trovato ospitalità da parenti o amici nelle vicinanze.

Come è stato ampiamente messo in evidenza in questo elaborato, i MAC ed i MAPRE, pur configurandosi quali opzioni minoritarie, adottate da un limitato numero di famiglie (si tratta di circa 1000 individui ospitati nei MAC e circa 600 persone nei MAPRE, su un totale di 50.000 sfollati), hanno evidenziato vari livelli di criticità, sia in termini di progettazione ma anche, e soprattutto, di effettiva abitabilità. Da quanto emerso dal

racconto degli abitanti, infatti, in queste soluzioni sembra venir meno il concetto di comfort nelle quattro declinazioni proposte da Vincenzo Marrone (2017), ma, più di tutte, nella sua accezione "psicologico-ambientale", che lo considera come quella «condizione, appartenente a – e ricercata nella – quotidianità, da cui è espulsa l'incertezza, l'imprevisto» (p.104). Se la dimensione abitativa, più di ogni altro contesto della vita quotidiana, dovrebbe rappresentare questa declinazione di comfort, proprio perché la casa «non è solo il luogo del ristoro contrapposto alle attività lavorative ma [...] è soprattutto il luogo del conosciuto, del familiare, contrapposto al mondo esterno» (*Ibidem*), è possibile evidenziare quanto le soluzioni-container, al contrario, si caratterizzino da dinamiche che non solo sono estranee alla sfera della confortevolezza ma che, addirittura, amplificano l'incertezza, l'imprevedibilità e la precarietà della popolazione che vi abita. In altre parole, aumentano la vulnerabilità dei soggetti che, già prima dell'evento sismico, presentavano una condizione di fragilità che li ha esposti maggiormente agli effetti negativi del disastro.

Le esperienze di disagio e sofferenza vissute, la sensazione di essere dimenticati dalle istituzioni, l'incertezza circa il futuro, tra le altre cose, fanno riflettere sull'effettiva considerazione delle soluzioni-container in termini di *housing*, che invece dovrebbe rappresentare un diritto nei confronti di chi ha perso la propria abitazione nel disastro. Al contrario, l'impossibilità di ripristinare le abitudini domestiche e di riacquisire progressivamente la propria autonomia all'interno del MAC, la vulnerabilità energetica ampiamente diffusa tra la popolazione che vive nel MAPRE oppure l'inadeguatezza di tali strutture al contesto montano, ad esempio, sembrano caratterizzare maggiormente lo *shelter*, ossia il rifugio di emergenza, mostrando le difficoltà delle istituzioni nel garantire un ambiente di vita sano e dignitoso per gli individui e le famiglie colpiti da un disastro.

Concludendo, è bene ricordare che l'oggetto di questo elaborato sono le soluzioni abitative temporanee destinate a coloro che, per varie motivazioni, non posso abbandonare il territorio e necessitano di un presidio su di esso nel corso della fase emergenziale. Ulteriori riflessioni potrebbero svilupparsi a partire dall'analisi degli effetti a lungo termine che tali tipologie dell'abitare potrebbero avere nelle traiettorie di vita individuali e comunitarie.

Riferimenti bibliografici

AGI (2017, 12 dicembre), *Qual è la situazione nelle zone del terremoto del 2016? Le cifre della Protezione civile,* «Agenzia Giornalistica Italia», disponibile da <https://www.agi.it/cronaca/terremoto_amatrice_accumoli_casette_ricostruzione-3225977/news/2017-12-12/>, consultato il 10/02/2018.

Arzeni A., Storti D. (2017), *Le strategie per lo sviluppo rurale nelle Aree interne colpite dal sisma*, «Agriregionieuropa», 51.

Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (2014), *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, «Materiali Uval», 31.

Benadusi M. (2015), *Antropologia dei disastri. Ricerca, Attivismo, Applicazione. Un'introduzione*, «Antropologia Pubblica», 1(1), pp. 33-60.

Bennicelli Pasqualis M. (2014), *Case temporanee. Strategie innovative per l'emergenza abitativa post terremoto*, Franco Angeli, Milano.

Burton I., Kates R.W., White G.F. (1978), *The environment as hazard*, Oxford University Press, New York.

Calandra L.M. (2013), "Cultura e territorialità: quando l'abitare diventa multitopico. Esempi da L'Aquila post sisma", in Pedrana M. (a cura di), *Multiculturalità e territorializzazione. Casi di studio*, IF press, Roma.

Calandra L.M. (2016), *Tra percezione e realtà: verso una valutazione delle manifestazioni di disagio socioterritoriale all'Aquila dopo il sisma,* «Epidemiologia & Prevenzione», 40 (2) Suppl.1, pp. 72-81.

Cattarinussi B., Tellia B. (1978), *La risposta sociale al disastro: il caso del terremoto in Friuli*, «Studi di Sociologia», XVI, 2 , pp. 236-254.

Cattarinussi B., Moretti A., Tellia B. (1981), "Individui e gruppi primari nel processo di ricostruzione", in Cattarinussi B., Pelanda C., Moretti A., *Il disastro: effetti di lungo termine. Indagine psicosociale nelle aree colpite dal terremoto del Friuli*, Grillo, Udine.

Ciccozzi A. (2016), *I pericoli della ricostruzione: antropologia dell'abitare e rischio sociosanitario nel dopo-terremoto aquilano*, *«*Epidemiologia & Prevenzione», 40 (2) Suppl.1, pp. 93-97.

Commissario delegato per la Ricostruzione - Presidente della Regione Abruzzo (2010, 19 ottobre), *Contributo di autonoma sistemazione per L'Aquila, ecco perché i beneficiari diminuiscono,* disponibile da <http://www.commissarioperlaricostruzione.it>, consultato il 09/02/2018.

Comune di Reggio Calabria (2008), *Piano Comunale di Protezione Civile, funzioni di supporto secondo il Metodo Augustus*, disponibile da <http://www3.comune.reggio-calabria.it/protezionecivile/Downloads/02-Sezione2/04-Funzioni.pdf>, consultato il 01/02/2018.

Corsellis T., Vitale A. (2005,) *Transitional settlement, displaced populations*, Oxfam, University of Cambridge.

Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri (2009), *Manuale per la compilazione della scheda di 1° livello di rilevamento danno, pronto intervento e agibilità per edifici ordinari nell'emergenza post-sismica (AeDES)*, Editrice Italiani nel Mondo, Roma.

Dipartimento della Protezione Civile - Presidenza del Consiglio dei Ministri (n.d.), *La protezione civile nella storia,* disponibile da <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/storia.wp>, consultato il 26/01/2018.

Elgendy M., (2015), "Self-Preparedness for natural hazard: How prepared? Delivery failure of 'The Handbook of Civil Protection in Families'", in D'Alençon Castrillón R., Rota F. (eds.), *Heritage and catastrophe: prevention, emergency, restoration and transformation in 2009 L'Aquila earthquake*, Technische Universität Berlin Urban Management Program.

Emidio di Treviri (a cura di) (2018), *Sul fronte del sisma: un'inchiesta militante sul post-disastro dell'Appennino centrale (2016-7)*, Derive e Approdi, Roma.

Ercole E. (2013), *Società e natura. Il ruolo delle trasformazioni sociali nella percezione e nella risposta ai disastri naturali*, «Sociologia e ricerca sociale», 102, pp. 105-113.

Faiella I, Lavecchia L. (2014), *La povertà energetica in Italia,* «Questioni di Economia e Finanza» (Occasional papers), 240.

Fondazione Montagne Italia (2016), *Rapporto Montagne Italia 2016.*

Fordham M., Lovekamp W.E., Thomas D.S.K., Philips B.D. (2013), “Understanding social vulnerability”, in Thomas D.S.K, Philips B.D., Lovekamp W.E., Fothergill A. (eds.), *Social vulnerability to disaster*, CRC Press, New York.

Gieryn T.F. (2000), *A Space for place in sociology*, «Annual Review of Sociology», 26, pp. 463-496.

Gilbert G., 1995, *Studying sisaster: a rewiew of the main conceptual tools, «*International Journal of Mass Emergencies and Disaster», 13(3), pp. 231-240.

Guha-Sapir D., Hoyois P., Below R. (2016), *Annual disaster statistical review 2015: the numbers and trends,* CRED, Brussels.

Guidoboni E., Valensise G. (2011), *Il peso economico e sociale dei disastri sismici in Italia negli ultimi 150 anni*, Bononia University Press, Bologna.

Hewitt K. (1995), *Excluded perspectives in the social construction of disaster*, «International Journal of Mass Emergencies and Disaster», 13(3), pp. 317-399.

Iommi S., Marinari D. (2017), *Aree montane, aree interne, aree fragili. Partizioni non coincidenti*, IRPET.

Ismea (2013) *La catena del valore. Rapporto annuale 2013*.

Istat (2017), *Caratteristiche dei territori colpiti dal sisma del 24 agosto, 26 ottobre e 30 ottobre 2016 e 18 gennaio 2017*, disponibile da <https://www.istat.it/it/archivio/199364>, consultato il 29/01/2018.

Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (2016a), *Relazione di dettaglio: Rieti Mw 6.0 del 2016-08-24 01:36:32 UTC; versione del 2016-08-24 ore 04:26:02 UTC*, disponibile da <http://terremoti.ingv.it/it/ultimi-eventi/1001-evento-sismico-tra-le-province-di-rieti-e-ascoli-p-m-6-0-24-agosto.html>, consultato il 26/01/2017.

Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (2016b), *Relazione di dettaglio: Macerata Mw 5.9 del 2016-10-26 19:18:05 UTC; versione del 2016-10-26 ore 22:42:54 UTC*, disponibile da <http://terremoti.ingv.it/it/ultimi-eventi/1001-evento-sismico-tra-le-province-di-rieti-e-ascoli-p-m-6-0-24-agosto.html>, consultato il 26/01/2017.

Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (2016c), *Relazione di dettaglio: Perugia Mw 6.5 del 2016-10-30 06:40:17 UTC; versione del 2016-10-30 ore 11:27:08 UTC*,

disponibile da <http://terremoti.ingv.it/it/ultimi-eventi/1001-evento-sismico-tra-le-province-di-rieti-e-ascoli-p-m-6-0-24-agosto.html>, consultato il 26/01/2017.

Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (2017), *Relazione di dettaglio dei 3 eventi di M> 5.0 del 2017-01-18 avvenuti tra le 09:25 e le 10:25 UTC*, disponibile da <http://terremoti.ingv.it/it/ultimi-eventi/1001-evento-sismico-tra-le-province-di-rieti-e-ascoli-p-m-6-0-24-agosto.html>, consultato il 26/01/2017.

Ligi G. (2009), *Antropologia dei disastri,* Laterza, Roma.

Londero I. (2008), *Pa sopravivence, no pa l'anarchie. Forme di autogestione nel Friuli terremotato: l'esperienza della tendopoli di Godo (Gemona del Friuli)*, Forum Edizioni, Udine.

Lucini B. (2017), "Il terremoto a L'Aquila, la resilienza sociale e territoriale nel post sisma", in Mela A., Mugnano S., Olori D. (a cura di), *Territori vulnerabili. Verso una nuova sociologia dei disastri italiana,* Sociologia urbana e rurale, Franco Angeli, Milano.

Marrone V. (2017), *La costruzione sociale dell'efficienza energetica. Un approccio sistemico a CasaClima*, «Sociologia urbana e rurale», 114, pp. 95-112 .

Mela A., Mugnano S., Olori D. (a cura di) (2016), *Socio-natural disaster, resilience and vulnerability: the territorial perspective in Italian current debate*, «Sociologia urbana e rurale», 111.

Mela A., Mugnano S., Olori D. (a cura di) (2017), *Territori vulnerabili. Verso una nuova sociologia dei disastri italiana,* Sociologia urbana e rurale, Franco Angeli, Milano.

Moretti A. (2014), "Prefazione", in Bennicelli Pasqualis M., *Case temporanee. Strategie innovative per l'emergenza abitativa post terremoto*, Franco Angeli, Milano.

Oliver-Smith A., Hoffman S.M. (eds.) (1999), *The angry earth: Disaster in anthropological perspective*, Routledge, New York.

Olori D. (2015), "Ricerca qualitativa, vulnerabilità e disastri. Note metodologiche", in P. Saitta (a cura di), *Fukushima, Concordia e altre macerie. Vita quotidiana, resistenza e gestione del disastro*, Editpress, Firenze.

Peacock W.G., Dash N., Zhang Y. (2007), “Sheltering and housing recovery following disaster”, in Rodriguez H., Quarantelli E.L., Dynes R.R. (eds.), *Handbook of disaster research*, Springer, New York.

Pieretti G. (a cura di) (2000), *La persistenza degli aggregati. Cittadini e welfare locale in un’area periferica di Bologna*, FrancoAngeli, Milano.

Quarantelli E.L. (1982a) *Genera1 and particular observations on sheltering and housing in American disasters,* «Disasters», 6(4), pp. 277-281.

Quarantelli E.L. (1982b), *Sheltering and housing after major community disasters: case studies and general observations. Final Report,* FEMA, Washington D.C.

Quarantelli E.L. (1989), *Conceptualizing disaster from a sociological perspective*, «International Journal of Mass Emergencies and Disaster», 7(3), pp. 243-251.

Quarantelli E.L. (1995)*, Patterns of sheltering and housing in US disasters*, «Disaster Prevention and Management: An International Journal»*,* 4(3), pp. 43-53.

Quarantelli E.L., Wenger D. (1987), “Disastro”, in Demarchi F., Ellena A., Cattarinussi B., *Nuovo dizionario di sociologia*, Paoline, Milano, p. 675.

Reddy, A.K.N. (2000), “Energy and social issues”, in Goldemberg J. (ed.), *World Energy Assessment: energy and the challenge of sustainability*, UNDP, New York.

Saitta P. (2013), *Quota zero. Messina dopo il terremoto: la ricostruzione infinita*, Donzelli Editore, Roma.

Saitta P. (a cura di) (2015a), *Fukushima, Concordia e altre macerie. Vita quotidiana, resistenza e gestione del disastro*, Editpress, Firenze

Saitta P. (2015b), *Disastri. Note introduttive sulla complessità degli eventi indesiderati*, «Etnografia e ricerca qualitativa» 2, pp. 199-216.

Sayad A. (2006), *L'immigrazione o i paradossi dell'alterità. L'illusione del provvisorio*, Ombre Corte, Verona.

Sconocchini L. (2016, 10 novembre), *No ai container bunker,* «Corriere Adriatico», disponibile da <https://www.pressreader.com/italy/corriere-adriatico-ancona/20161110/281599535071994>, consultato il 13/02/2018.

Segretariato Generale MiBACT (2017), *Relazione conclusiva attività coordinate dalla Di.Coma.C a seguito degli eventi sismici 2016-2017 del Centro Italia, 24 agosto 2016 – 6 aprile 2017*, disponibile da

<http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/visualizza_asset.html_1350580052.html>, consultato il 31/01/2018.

Semi G. (2010), *L'osservazione partecipante. Una guida pratica*, Il Mulino, Bologna.

Spagnuolo S (2017), "Le alluvioni un disastro ambientale annunciato: il caso di Benevento", in Mela A., Mugnano S., Olori D. (a cura di)*, Territori Vulnerabili. Verso una nuova sociologia italiana dei disastri,* Sociologia urbana e rurale, Franco Angeli, Milano.

Strassoldo R., Cattarinussi B. (1978), *Friuli: la prova del terremoto*, Franco Angeli, Milano.

Wilches-Chaux G. (1993), "La vulnerabilidad global", in Maskrey A., *Los desastres no son naturales*, RED, Bogota.

Valentini, V. (2017, 29 gennaio), *Terremoto centro Italia, i pasticci di Protezione Civile e Consip nel bando per i container agli sfollati*, «Il fatto quotidiano», disponibile da <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/01/29/terremoto-centro-italia-i-pasticci-di-protezione-civile-e-consip-nel-bando-per-i-container-agli-sfollati/3337744/>, consultato il 13/02/2018.

Valeriani E., Bertelli A. (2017), *L'Attività del Commissario straordinario ed il futuro della ricostruzione del Centro Italia: una strategia sostenibile*, disponibile da <https://sisma2016.gov.it>, consultato il 26/01/2018.

Van Zandt S., Peacock W. G., Henry D., Grover H., Highfield W., Brody S. (2012), *Mapping social vulnerability to enhance housing and neighborhood resilience,* «Housing Policy Debate»*,* 22(1), pp. 29–55.

Ventura S. (2010), "Trent'anni di terremoti italiani. Un'analisi comparata sulla gestione delle emergenze", in Osservatorio permanente sul dopo sisma (a cura di), *Le Macerie Invisibili, rapporto 2010*, Edizioni MIdA.

Riferimenti normativi

Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Amandola, 6 dicembre 2016.

Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Caldarola, 17 dicembre 2016.

Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Camerino, 21 novembre 2016.

Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Petriolo, 12 dicembre 2016.

Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Pieve Torina e Lo Stato Maggiore dell'Esercito 8° Reggimento Genio Guastatori Paracadutisti "Folgore", 11 dicembre 2016

Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Tolentino, 29 novembre 2016.

Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Marche e il Comune di Visso, 21 dicembre 2016.

Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Umbria e il Comune di Cascia e Lo Stato Maggiore dell'Esercito 8° Reggimento Genio Guastatori Paracadutisti "Folgore", 23 novembre 2016.

Accordo di cooperazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile e la Regione Umbria e il Comune di Norcia e Lo Stato Maggiore dell'Esercito 6° Reggimento Genio Pionieri, 9 dicembre 2016.

Bollettino ufficiale regionale Regione Umbria 29 dicembre 2017, supplemento straordinario n. 4 , serie generale n. 57.

Decreto del dirigente della p.f. competitività e multifunzionalità dell'impresa agricola e sda di Fermo - Ascoli Piceno 11 ottobre 2017, n. 153 "Procedure per la realizzazione dei moduli di emergenza sisma 26-30 ottobre 2016 – 18 Gennaio 2017. I

Aggiornamento”.

Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 1 settembre 2016, “Sospensione dei termini tributari a favore dei contribuenti colpiti dagli eccezionali eventi sismici del giorno 24 agosto 2016 verificatisi nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria”.

Decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1981, n. 66 “Regolamento di esecuzione della legge 8 dicembre 1970, n. 996, recante norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità”.

Decreto Legge 17 ottobre 2016, n. 189 “Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016”.

Decreto Legge 11 novembre 2016 n. 205 “Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni e dei territori interessati dagli eventi sismici del 2016”.

Delibera del Consiglio dei Ministri 25 agosto 2016 “Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza degli eccezionali eventi sismici che il giorno 24 agosto 2016 hanno colpito il territorio delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria”.

Deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, 18 aprile 2 0 1 7 252/2017/R/COM “Disposizioni in materia di agevolazioni tariffarie e rateizzazione dei pagamenti per le popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nei giorni del 24 Agosto 2016 e successivi”.

Deliberazione della Giunta Regionale Regione Marche 16 febbraio 2017, n.133 “Approvazione schema di delega di funzioni della Regione Marche al Consorzio di bonifica delle Marche per le attività di supporto tecnico ed operativo per la gestione dell'emergenza sisma ai sensi del comma 1 lett o h) e i) dell' art. 14 della lor. 13/2013”.

Determinazione Dirigenziale Regione Umbria 30 novembre 2016, n. 11851 “Sisma Italia centrale 24 agosto 2016 - Affidamento della fornitura in locazione con posa in opera - comprensiva di montaggio, smontaggio e manutenzione ordinaria e straordinaria - di moduli abitativi prefabbricati rurali emergenziali (M.A.P.R.E.), articolata in due lotti: Lotto 1 - Abruzzo e Lazio, Lotto 2 - Marche e Umbria. CUP I39D16000480001 - CIG Lotto 1: 6837191480 - CIG Lotto 2 6837199B18. Aggiudicazione definitiva e approvazione schema di contratto”.

Determinazione Dirigenziale Regione Umbria 30 dicembre 2016, n. 13762 “Sisma Italia centrale 24 agosto 2016 - Affidamento della fornitura in locazione con posa in opera - comprensiva di montaggio, smontaggio e manutenzione ordinaria e straordinaria - di moduli abitativi prefabbricati rurali emergenziali (M.A.P.R.E.), articolata in due lotti: Lotto 1 - Abruzzo e Lazio, Lotto 2 - Marche e Umbria. CUP I39D16000480001 - CIG Lotto 1: 6837191480 - CIG Lotto 2 6837199B18. Estensione della fornitura e nuova aggiudicazione a seguito delle ulteriori esigenze derivanti dagli eventi sismici del 26 e 30/10/2016 CIG 693542803E”.

Determinazione Dirigenziale Regione Umbria 13 gennaio 2017, n. 156 “Sisma Italia centrale 24 agosto 2016 - Affidamento della fornitura di arredi interni, comprensiva di montaggio, per i moduli abitativi prefabbricati rurali emergenziali (M.A.P.R.E.), articolata in due lotti. Lotto 1 - Abruzzo e Lazio, Lotto 2 - Marche e Umbria. CUP I39D16000490001- Lotto 1 CIG: 6841910ABC; Lotto 2 CIG: 6844819B51 Aggiudicazione definitiva e approvazione schema di contratto”

Determinazione Regione Lazio 10 novembre 2016, n. G13316 “Approvazione proposta di aggiudicazione della gara a procedura aperta finalizzata all'affidamento della fornitura di ricoveri temporanei per bovini e ovini a seguito del sisma del 24 agosto 2016”.

Legge 25 luglio 1952 n. 991 “Provvedimenti in favore dei territori montani”.

Legge 30 luglio 1957 n. 657 “Modifica all'art. 1 della legge 25 luglio 1952, n. 991, concernente provvedimenti a favore dei territori montani”.

Legge 8 dicembre 1970 n. 996, “Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità Protezione civile”.

Legge 24 febbraio 1992, n. 225 “Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile” .

Legge 12 luglio 2012, n. 100 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, recante disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile”.

Legge 15 ottobre 2013, n. 119 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonche' in tema di protezione civile e di

commissariamento delle province”.

Legge 15 dicembre 2016, n. 229 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016”.

Legge 3 agosto 2017, n. 123 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, recante disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno”.

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

Legge regionale Regione Marche 17 giugno 2013, n. 13 “Riordino degli interventi in materia di Bonifica e di Irrigazione. Costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di Bonifica del Foglia, Metauro e Cesano, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell’Aso, del Tenna e del Tronto”.

Legge regionale Regione Umbria 23 dicembre 2011, n.18 “Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative”.

Nota del coordinatore della DI.COMA.C. 26 settembre 2016 “Sisma Italia centrale 24.08.2016. Dismissione aree di accoglienza – procedure attuative”.

Ordinanza commissariale 28 novembre 2016, n. 5 “Delocalizzazione immediata e temporanea di stalle, fienili e depositi danneggiati dagli eventi sismici del 26 e 30 ottobre 2016 e dichiarati inagibili”

Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile 26 agosto 2016, n. 388 “Primi interventi urgenti di protezione civile conseguenti all’eccezionale evento sismico che ha colpito il territorio delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo il 24 agosto 2016”.

Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile 13 settembre 2016, n. 393 “Ulteriori interventi urgenti di protezione civile per l’eccezionale evento sismico che ha colpito le Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo il 24 agosto 2016”.

Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile 19 settembre 2016 n. 394 “Ulteriori interventi urgenti di protezione civile conseguenti all’eccezionale evento sismico che ha colpito il territorio delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo il

24 agosto 2016”.
Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile 10 ottobre 2016 n. 399 “Ulteriori interventi urgenti di protezione civile conseguenti all'eccezionale evento sismico che ha colpito il territorio delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo il 24 agosto 2016”.
Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile 10 novembre 2016, n. 405 “Ulteriori interventi urgenti di protezione civile conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito il territorio delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo a partire dal giorno 24 agosto 2016”.
Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile 12 novembre 2016 n. 406 “Ulteriori interventi urgenti di protezione civile conseguenti agli eccezionali eventi sismici che hanno colpito il territorio delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo a partire dal giorno 24 agosto 2016”.
Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile 15 novembre 2016, n. 408 “Ulteriori interventi urgenti di protezione civile conseguenti all’eccezionale evento sismico che ha colpito il territorio delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo il 24 agosto 2016”.
Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile 21 novembre 2016 n. 415 “Ulteriori interventi urgenti di protezione civile conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito il territorio delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo a partire dal giorno 24 agosto 2016”.
Regio Decreto Legge 2 settembre 1919, n. 1915 “Ordinamento dei servizi di pronto soccorso in occasione di terremoti”.
Regione Lazio, Assessorato all'agricoltura, caccia e pesca, Direzione Regionale Agricoltura e Sviluppo rurale, caccia e pesca - Attuazione delle disposizioni per la gestione degli interventi necessari alla delocalizzazione delle strutture produttive zootecniche danneggiate ed inutilizzabili a seguito dei sismi del 26 e 30 ottobre 2016 e dichiarati inagibili.
Regione Umbria, Giunta Regionale – Avviso di aggiudicazione appalto, Sisma Italia Centrale 24 agosto 2016 - Affidamento della fornitura di arredi interni, comprensiva di montaggio per i moduli abitativi prefabbricati rurali emergenziali (M.A.P.R.E.)

articolata in due lotti, Lotto 1: Abruzzo e Lazio CIG 6841910ABC; Lotto 2: Marche e Umbria CIG 6844819B51.

TAR Marche Sez. I 15 aprile 2016, n. 259 “Urbanistica.Differenza tra centro abitato e nucleo abitato”.

Riferimenti sitografici

www.agenziacoesione.gov.it

www.comune.camerino.mc.it

www.comune.norcia.pg.it

www.comune.tolentino.mc.it

www.consip.it

www.cronachemaceratesi.it

www.picenooggi.it

www.protezionecivile.gov.it

www.rainews.it

www.regione.abruzzo.it

www.regione.marche.it

www.regione.umbria.it

www.ricostruzionelazio.it

www.shelterprojects.org

www.umbriaon.it

Appendice: Bandi di gara

ID 1290

Amministrazione aggiudicatrice	Consip S.p.A. a socio unico
Denominazione appalto	Gara, per conto del Dipartimento della Protezione Civile, suddivisa in tre Lotti, per la conclusione di un Accordo Quadro ex art. 59 del D.Lgs. n. 163/2006 per la fornitura, il trasporto ed il montaggio di Soluzioni Abitative in Emergenza ed i servizi ad esse connessi (ID 1290) – Lotto 1: CIG 50498178CF; Lotto 2: CIG 5049882E71; Lotto 3: CIG 50499430CC.
Durata	6 anni (72 mesi)
Importo a base d'asta, IVA esclusa	€ 684.000.000,00
Lotti	Lotto 1: S.A.E. con struttura portante in legno; Lotto 2: S.A.E. con struttura portante in calcestruzzo prefabbricato; Lotto 3: S.A.E. con struttura portante in altro materiale.
Data di pubblicazione	11/04/2013
Data di scadenza del bando	10/07/2013
Criterio di aggiudicazione	Offerta economicamente più vantaggiosa
Data di aggiudicazione	(non aggiudicato)
Aggiudicatari	(non aggiudicato)

Fonte: elaborazione propria su dati di Consip S.p.A.

ID 1490

Amministrazione aggiudicatrice	Consip S.p.A. a socio unico
Denominazione appalto	Gara, per conto del Dipartimento della Protezione Civile, suddivisa in tre Lotti geografici, per la conclusione di un Accordo Quadro ex art. 59 del D.Lgs. n. 163/2006 per la fornitura, il trasporto ed il montaggio di Soluzioni Abitative in Emergenza ed i servizi ad esse connes- si – Edizione 2 (ID 1490) – Lotto 1: CIG 50498178CF; Lotto 2: CIG 5049882E71; Lotto 3:

	CIG 50499430CC.
Durata	6 anni (72 mesi)
Importo a base d'asta, IVA esclusa	€ 1.188.000.000,00
Lotti	Lotto 1: Regioni Valle d’Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Trentino, Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna € 396.000.000,00 Lotto 2: Regioni Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo; € 396.000.000,00 Lotto 3: Regioni Campania, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna, € 396.000.000,00
Data di pubblicazione	09/04/2014
Data di scadenza del bando	21/07/2014
Criterio di aggiudicazione	Offerta economicamente più vantaggiosa
Data di aggiudicazione e sottoscrizione dei contratti	5/08/2015
Aggiudicatari	Lotto 1: RTI CNS (Consorzio nazionale servizi società cooperativa); Cogeco7 Srl; RTI Modulcasa Line Spa – Ames Spa – Nav system Spa; Fae industria alloggi prefabbricati Spa Lotto 2: RTI CNS (Consorzio nazionale servizi società cooperativa); Cogeco7 Srl; Consorzio stabile Arcale; RTI Modulcasa Line Spa – Ames Spa – Nav system Sp Lotto 3: RTI Modulcasa Line Spa – Ames Spa – Nav system Spa Fae industria alloggi prefabbricati Spa

Fonte: elaborazione propria su dati di Consip S.p.A.

ID 1557

Amministrazione aggiudicatrice	Consip S.p.A. a socio unico
Denominazione appalto	Accordo quadro con più operatori economici per l’aggiudicazione di appalti specifici aventi ad oggetto il noleggio, il trasporto e l’installazione di moduli container in emergenza, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile
Durata	72 mesi (6 anni)
Importo a base d'asta, IVA	€ 11.300.000,00

esclusa	
Lotti	Lotto unico
Data di pubblicazione	02/10/2015
Data di scadenza del bando	11/12/2015
Criterio di aggiudicazione	Offerta economicamente più vantaggiosa
Data di aggiudicazione	24/08/2016
Aggiudicatari	Frimat Spa; R.I. Spa

Fonte: elaborazione propria su dati di Consip S.p.A.

ID 1868

Amministrazione aggiudicatrice	Consip S.p.A. a socio unico
Denominazione appalto	Procedura negoziata d'urgenza in tre lotti per affidamento di accordi quadro per fornitura di beni e servizi connessi, finalizzati all'allestimento delle aree di accoglienza della popolazione interessata dagli eventi sismici che hanno colpito l'Italia centrale nei mesi di agosto e ottobre 2016, per conto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Protezione civile
Durata	6 mesi, eventualmente prorogabili
Importo a base d'asta, IVA esclusa	€ 120.000.000,00
Lotti	Lotto 1 - Noleggio di container abitativi provvisori e servizi connessi - € 80.000.000,00 Lotto 2 - Acquisto di arredi e biancheria per l'allestimento dei container abitativi provvisori - € 24.000.000,00 Lotto 3 - Noleggio di container ad uso lavanderia e servizi connessi - € 16.000.000,00
Data di pubblicazione	12/11/2016
Data di scadenza del bando	16/11/2016
Criterio di aggiudicazione	Minor prezzo
Data di aggiudicazione	17/11/2016
Aggiudicatari	Lotto 1: Cemeco Srl, Tecnifor Spa, F.M.B. Tubes Srl, RTI Italspurghi Ecologia Srl - EPS Italia Srl; Algeco Spa; Edilsider Spa Lotto 2: Edilsider Spa Lotto 3: (non aggiudicato)

Fonte: elaborazione propria su dati di Consip S.p.A.

ID 1871

Amministrazione aggiudicatrice	Consip S.p.A. a socio unico
Denominazione appalto	Procedura negoziata d'urgenza in due lotti per affidamento di accordi quadro per fornitura di beni e servizi connessi, finalizzati all'allestimento delle aree di accoglienza della popolazione interessata dagli eventi sismici che hanno colpito l'Italia centrale nei mesi di agosto e ottobre 2016, per conto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Protezione civile (edizione 2)
Durata	6 mesi, eventualmente prorogabili
Importo a base d'asta, IVA esclusa	€ 27.000.000,00
Lotti	Lotto 1 - Noleggio di container abitativi provvisori e servizi connessi - € 20.000.000,00 Lotto 2 - Acquisto di arredi e biancheria per l'allestimento dei container abitativi provvisori - € 7.000.000,00
Data di pubblicazione	20/11/2016
Data di scadenza del bando	24/11/2016
Criterio di aggiudicazione	Minor prezzo
Data di aggiudicazione	25/11/2016
Aggiudicatari	Lotto 1: (non aggiudicato) Lotto 2: 1. LTForm 2 Srl; Barbieri Fernando; Moschella Pasquale; Laezza Spa; Homes Spa

Fonte: elaborazione propria su dati di Consip S.p.A.

ID 1875

Amministrazione aggiudicatrice	Consip S.p.A. a socio unico
Denominazione appalto	Procedura negoziata d'urgenza per affidamento di accordi quadro per fornitura di beni e servizi connessi, finalizzati all'allestimento delle aree di accoglienza della popolazione interessata dagli eventi sismici che hanno colpito l'Italia centrale nei mesi di agosto e ottobre 2016, per conto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Protezione civile (edizione 3)
Durata	6 mesi, eventualmente prorogabili

Importo a base d'asta, IVA esclusa	€ 36.000.000,00
Lotti	Lotto unico
Data di pubblicazione	28/11/2016
Data di scadenza del bando	02/12/2016
Criterio di aggiudicazione	Minor prezzo
Data di aggiudicazione	02/12/2016
Aggiudicatari	Tecnifor Spa; New House Spa; CemeDco Srl; Modulcasa Line Spa; R.I. Spa; Losberger RS sede secondaria in Italia; RTI costituendo Italspurghi Ecologia Srl - EPS Italia Sr; Algeco Spa

Fonte: elaborazione propria su dati di Consip S.p.A.

CPV 39150000-8

Amministrazione aggiudicatrice	Regione Umbria - Giunta Regionale, Servizio Provveditorato, gare e contratti e gestione partecipate
Denominazione appalto	Sisma Italia centrale 24 agosto 2016 - Procedura aperta per l'acquisto arredi interni - comprensiva di montaggio - dei moduli abitativi prefabbricati rurali emergenziali (M.A.P.R.E.), articolata in due lotti. CUP I39D16000490001 Lotto 1 Regioni Abruzzo e Lazio: CIG 6841910ABC Lotto 2 Regioni Marche e Umbria: CIG 6844819B51
Durata	-
Importo a base d'asta, IVA esclusa	€ 383.400,00
Lotti	Lotto 1: Abruzzo e Lazio € 182.000,00 Lotto 2: Marche e Umbria € 201.400,00
Data di pubblicazione	31/10/2016
Data di scadenza del bando	15/11/2016
Criterio di aggiudicazione	Minor prezzo
Data di aggiudicazione	Provvisoria: 16/11/2016 Definitiva: 13/01/2017
Aggiudicatari	Lotto 1: Homes S.p.A. Lotto 2: G8 Mobili Srl

Fonte: elaborazione propria su dati della Regione Umbria

CPV 44211000-2

Amministrazione aggiudicatrice	Regione Umbria - Giunta Regionale, Servizio Provveditorato, gare e contratti e gestione partecipate
Denominazione appalto	Sisma Italia centrale 24 agosto 2016 - Affidamento della fornitura in locazione con posa in opera - comprensiva di montaggio, smontaggio e manutenzione ordinaria e straordinaria - di moduli abitativi prefabbricati rurali emergenziali (M.A.P.R.E.), articolata in due lotti: Lotto 1 - Abruzzo e Lazio, Lotto 2 - Marche e Umbria. CUP I39D16000480001 - CIG Lotto 1: 6837191480 - CIG Lotto 2 6837199B18.
Durata	36 mesi con eventuale proroga per ulteriori 36 mesi
Importo a base d'asta, IVA esclusa	€ 853.200,00 di cui: € 819.072,00 (importo della fornitura) - € 34.128,00 (costi della sicurezza)
Lotti	Lotto 1: Abruzzo e Lazio € 853.200,00 di cui: € 819.072,00 (importo della fornitura) - € 34.128,00 (costi della sicurezza) Lotto 2: Marche e Umbria € 924.300,00 di cui: € 887.328,00 (importo della fornitura) - € 36.972,00 (costi della sicurezza)
Data di pubblicazione	19/10/2013
Data di scadenza del bando	02/11/2016
Criterio di aggiudicazione	Minor prezzo
Data di aggiudicazione	Provvisoria: 03/11/2016 Definitiva: 30/11/2016
Aggiudicatari	Lotto 1: Modulcasa Line S.p.A. Lotto 2: Tecnifor S.p.A.

Fonte: elaborazione propria su dati della Regione Umbria

CPV 44212320-8

Amministrazione aggiudicatrice	Regione Lazio – Direzione Regionale Centrale Acquisti
Denominazione appalto	Procedura aperta, ai sensi dell’articolo 60 del D. Lgs. n. 50/2016, per l’affidamento della fornitura di ricoveri temporanei per bovini e ovini a seguito del sisma del 24 agosto 2016 ai sensi dell’articolo 7 dell’ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 13 settembre 2016, n. 393
Durata	-
Importo a base d'asta, IVA esclusa	€ 7.087.208,00

Lotti	Lotto 1: Regione Lazio - Strutture e allestimento interno per stalle per 20 bovini da carne per un numero complessivo di 24 strutture, € 1.180.512,00 Lotto 2: Regione Lazio - Strutture e allestimento interno per stalle per 20 bovini da latte per un numero complessivo di 27 strutture, € 1.317.276,00 Lotto 3: Regione Lazio - Strutture e allestimento interno per stalle per 100 ovi-caprini per un numero complessivo di 18 strutture, € 743.544,00 Lotto 4: Regione Lazio - Struttura a tunnel o equivalente per un numero complessivo di 20 strutture, € 255.200,00 Lotto 5: Regione Marche - Strutture e allestimento interno per stalle per 20 bovini da carne per un numero complessivo di 21 strutture, € 1.032.948,00 Lotto 6: Regione Marche - Strutture e allestimento interno per stalle per 100 ovi-caprini per un numero complessivo di 32 strutture, € 1.321.856,00 Lotto 7: Regione Marche - Struttura a tunnel o equivalente per un numero complessivo di 5 strutture, € 63.800,00 Lotto 8: Regione Umbria - Strutture e allestimento interno per stalle per 20 bovini da carne per un numero complessivo di 3 strutture, € 147.564,00 Lotto 9: Regione Umbria - Strutture e allestimento interno per stalle per 20 bovini da latte per un numero complessivo di 7 strutture, € 341.516,00 Lotto 10: Regione Umbria - Strutture e allestimento interno per stalle per 100 ovi-caprini per un numero complessivo di 5 strutture, € 206.540,00 Lotto 11: Regione Abruzzo - Strutture e allestimento interno per stalle per 20 bovini da carne per un numero complessivo di 1 struttura, € 49.188,00 Lotto 12: Regione Abruzzo - Strutture e allestimento interno per stalle per 20 bovini da latte per un numero complessivo di 1 struttura, € 48.788,00 Lotto 13: Regione Abruzzo - Strutture e allestimento interno per stalle per 100 ovi-caprini per un numero complessivo di 7 strutture, € 289.156,00 Lotto 14: Regione Abruzzo - Struttura a tunnel o equivalente per un numero complessivo di 7 strutture, € 89.320,00
Data di pubblicazione	20/10/2016
Data di scadenza del bando	03/11/2016
Criterio di aggiudicazione	Minor prezzo
Data di aggiudicazione	10/11/2016
Aggiudicatari	Lotto 1: LMV S.p.A. Lotto 2: LMV S.p.A. Lotto 3: Frimat S.p.A. Lotto 4: G&G Partners Srl

	Lotto 5: LMV S.p.A.
	Lotto 6: LMV S.p.A.
	Lotto 7: G&G Partners Srl
	Lotto 8: Ferromeccanica di Tiberi Filippo
	Lotto 9: Frimat S.p.A.
	Lotto 10: Frimat S.p.A.
	Lotto 11: O.M.C. Graglia Srl
	Lotto 12: O.M.C. Graglia Srl
	Lotto 13: Frimat S.p.A.
	Lotto 14: G&G Partners Srl

Fonte: elaborazione propria su dati della Regione Lazio